

TEMA: MICROCRÉDITO EN MANIZALES

PROBLEMA: ¿cómo puede el Estado colombiano prestar el servicio de microcrédito en forma directa, a las comunidades menos favorecidas económicamente, a través del ordenamiento jurídico en materia de hacienda pública?

Investigador: Katerinne Castaño Zuluaga

PROYECTO

Director del Trabajo de Grado: Dr. José Ricardo Álvarez Puerto

UNIVERSIDAD DE MANIZALES
FACULTAD CIENCIAS JURÍDICAS
MANIZALES
2013

RESUMEN

El modelo del microcrédito, el cual parte de la iniciativa del profesor *Muhammad Yunus*, ofrece grandes bondades cuando se trata de presentar nuevas alternativas en el proceso de inclusión en la dinámica económica del país, de aquellos sectores más desprotegidos por las circunstancias adversas que deban atravesar en razón de sus condiciones económicas y la falta de oportunidades laborales.

El Microcrédito se aborda en este trabajo, desde el concepto concebido y aceptado en el ámbito financiero nacional, y que desarrolla la ley, adopta la Superintendencia Financiera de Colombia, adaptando el mismo a un contexto social enmarcado por la equidad y justicia, lo que inicialmente presumiría en cuanto al modelo se refiere que lo elevado de su tasa de interés, que en efecto tiene su asidero en el riesgo del mismo, pero que por su contenido social, sea asumido por el Estado, propuesta que confirma la obligación de éste de asumir la responsabilidad de promover el esquema, como garante de Presupuestos Constitucionales.

Este propuesta presenta tal y como lo ha denominado su gestor un “Negocio Social”, en el cual aquella población que se encuentra en condiciones de pobreza, pueda acceder a Microcréditos, los cuales cumplirán un papel facilitador en tratándose de recursos que tendrán como fin implementar un modelo de negocio sostenible, que represente una fuente de ingresos para quien lo propone y quien a su vez es el beneficiario de dichos recursos.

Ahora la piedra angular en esta propuesta investigativa radica en cómo puede este modelo económico tan accesible, convertirse en un derecho concebido desde los principios constitucionales y desde los fines esenciales del Estado, materializando su ejercicio con la financiación de estos rubros directamente desde el Estado, y así mismo garantizando su colocación de forma efectiva, a través del acompañamiento de los sectores beneficiarios, en la implantación de modelos de negocio familiares y sostenibles. Este acompañamiento garantiza el retorno de los recursos económicos colocados por el Estado y como parte importante en materia de garantías sobre la deuda el Fondo Nacional de Garantías se constituye como un actor importante, además de fortalecer el modelo de negocio a través de unidades de emprendimiento ya existentes y que cuentan con la experticia suficiente para impulsar las ideas de negocio que serán la base en el esquema propuesto.

El enfoque dado al proyecto, además de lograr el reconocimiento de derechos constitucionalmente protegidos, establece el mecanismo para que se pueda llevar a cabo el ejercicio de los mismos. Es una herramienta que facilita el acceso al microcrédito, que además baja los costos del mismo, en la medida que la prestación de éste se dará directamente desde el gobierno, y en ese sentido el propósito no será lucrarse sino que el modelo sea autosostenible, pero que a su vez no se trate de una eliminación absoluta de costos en la prestación del servicio, sino que se trate de una disminución importante, que permitirá facilitar el acceso y que la rentabilidad generada por la prestación del servicio sea reinvertida en el acompañamiento de cada unidad productiva, por esta razón hablamos de Microcréditos desde el modelo de Yunus.

Cabe aclarar que no se trata de una propuesta que busque asistir a la población más desprotegida a través de soluciones a las necesidades inmediatas y básicas, se busca impulsar y acompañar la generación de recursos económicos desde las unidades familiares, que éstas se conviertan en unidades productivas, dejando atrás cualquier forma de asistencialismo que produce efectos sustancialmente negativos cuando se refiere a educar en la consecución y puesta en marcha de modelos de negocio.

El Microcrédito como modelo económico entraña una estructura compleja que tiene sus cimientos en conceptos que buscan que los recursos cumplan unos fines específicos y cuyos mecanismos de prestación realmente difieren de otros servicios financieros, esa es la razón de ser, de que este sea el modelo financiero propuesto con el enfoque dado por el modelo Yunus, como iniciativa Gubernamental, con recursos del Estado y acompañamiento del mismo.

El "Negocio Social", sugiere encaminarnos por recursos que mirados como un mutuo, deben cumplir un fin determinado, pero que además se desarrolla en un sector de especiales condiciones de vida, y que indudablemente requiere un acompañamiento en el ciclo de vida de esa relación contractual, estando más lejos de formalismos y más cerca de un ejercicio garantista de principios constitucionales; estos recursos innegablemente se enmarcan en el concepto social del microcrédito, con la salvedad que aquellas características que lo separan de estos fines altruistas como lo es las elevadas tasas de interés, se verán menguadas con el nuevo enfoque, dado que lo que propone es un modelo social, donde la prioridad es apalancar un modelo de negocio sostenible, y cuya contraprestación sea el reembolso de los recursos económicos.

Ahora para que este modelo pueda salir a flote requiere una estructura que administre los recursos que el Estado debe transferir para los fines aquí propuestos, la cual puede encajar con entidades ya existentes y que en el desarrollo del trabajo se propone.

Algunas entidades son:

El Departamento para la Prosperidad Social DPS, es el organismo del Gobierno Nacional que busca fijar políticas, planes generales, programas y proyectos para la asistencia, atención y reparación de las víctimas de la violencia, la inclusión social, la atención a grupos vulnerables y su reintegración social y económica. Para alcanzar este propósito el Departamento trabaja integralmente en la formulación y ejecución de políticas sociales, además de realizar la coordinación de la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, la Agencia Nacional para la superación de la Pobreza Extrema.

BANCOS DE SEGUNDO PISO: Son Fondos creados por el Gobierno Nacional para el desarrollo de las MIPYMES. La característica principal de estos bancos es que no operan directamente con particulares y que la obtención de los créditos provenientes de esos fondos, se hace a través de las entidades de primer piso: BANCOLDEX, FINAGRO, FINDETER

¹BANCOLDEX: Por más de una década fue el banco de segundo piso especializado en el financiamiento del comercio exterior y brazo financiero del plan Estratégico Exportador. BANCOLDEX pasó a ser el banco para el desarrollo empresarial y el comercio exterior. En consecuencia la entidad se convirtió en uno de los pilares fundamentales en el proceso de internacionalización del aparato

¹ <http://web.presidencia.gov.co/sp/2009/febrero/01/01012009.html>

productivo, dentro de un contexto cada vez más globalizado y por ende con altas exigencias en competitividad. De esta forma la Entidad se ha convertido en un instrumento del Estado que contribuye a mejorar el perfil de riesgo de crédito y a compensar fallas existentes en el mercado financiero, incluyendo el impulso a la atención de los segmentos empresariales antes excluidos por el sistema. Sabemos que BANCOLDEX como Banco de segundo piso, no entrega sus recursos directamente a los empresarios, lo hace a través de unos canales, los cuales son las Entidades Financieras vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia, es decir los bancos, las compañías de financiamiento comercial, las compañías de Leasing. Dado que el modelo presupone justamente la inexistencia de intermediarios, esta Entidad en principio prestaría un servicio directo.

Ahora existen entidades de apoyo que buscan asegurar la adopción y ejecución de las políticas públicas de fomento a las micro, pequeñas y medianas empresas con el propósito de generar crecimiento económico sostenido, y que encajan en el modelo propuesto como el FONDO NACIONAL DE GARANTÍAS, SECRETARÍAS DE DESARROLLO ECONÓMICO O DE DESARROLLO SOCIAL, CÁMARAS DE COMERCIO, por mencionar algunos.

Las políticas públicas que ha venido desarrollando el estado Colombiano, se han encaminado a fortalecer sectores desprotegidos y/o de vital importancia, como la salud, la educación, el empleo, la vivienda, buscando el bienestar colectivo de los individuos.

Entendiendo que las políticas públicas consisten en un conjunto de decisiones y estrategias adoptadas por una autoridad legítima para resolver problemas públicos complejos, se reitera que se trata en efecto de una directriz general que refleja la prioridad y voluntad política del Gobierno para modificar una situación determinada. Así las cosas, en este trabajo se desglosa una alternativa que planteada como política pública de financiamiento al Desarrollo, desarrollará las herramientas requeridas para impulsar iniciativas que generarán opciones de vida

a los asociados, y a nivel país significarán un motor de desarrollo para la generación de hoy y la del mañana.

Este planteamiento de Política pública demandará una variedad de recursos y requerirá la interacción entre actores políticos y sociales, pues el Estado juega un papel Central para llevarlas a cabo, enmarcándolas en ²los siguientes fines específicos:

- Lograr la integración y el equilibrio, en términos sociales y territoriales;
- Incidir en la conformación plural de la sociedad;
- Intervenir de manera coherente, complementaria y solidaria, para la consecución del buen vivir de la población; y
- Garantizar el respeto inmediato de los derechos humanos y ambientales, para su realización progresiva.

Partiendo de estos supuestos en el curso del trabajo se conocerá la estructuración del mismo como política pública, que como se describe en algunos apartes de este trabajo, entre otros aspectos contribuirá a la construcción de la paz, desde el desarrollo de conceptos sociales y justos.

Bajo el esquema planteado, la investigación que se adelantará será de índole correlacional – Propositivo, atendiendo a la relación que se establece entre las dos variables, frente a las cuales se surte el vínculo necesario para incubar una propuesta en la cual el Estado Colombiano podrá prestar el servicio de Microcrédito, facultado para tal fin por los postulados Constitucionalistas y leyes en materia de hacienda pública, que permiten la destinación de recursos a las entidades territoriales.

² Tomado de www.planificación.gob. “Guía para la formulación de políticas públicas sectoriales”.

El engranaje actual de nuestro marco normativo en materia de transferencias de recursos, presupone unas bases establecidas en la carta Política, por lo tanto estos principios constitucionales articulan esta propuesta, y se constituyen en un elemento esencial y diferenciador de la propuesta del Microcrédito en la realidad social del País.

El éxito de la implementación del Microcrédito, se garantiza con la construcción del modelo, cuyos recursos parten del Estado, el cual subsume los altos costos de la figura “Microcrédito”, pero que además articula el proyecto con actores que administran la cartera y la hacen retornable, y otros tantos que aportan el acompañamiento al desarrollo y sostenimiento de cada idea productiva, en síntesis el concepto de “Microcrédito” persiste, pero indudablemente apadrinado por un actor tan fuerte como el Estado, encontrará mejores expectativas de vida en la realidad del País, pues se reitera que la opción propuesta para su implementación es el modelo de Yunus.

De acuerdo con el enfoque de la investigación, se considera la relación entre las variables ¿Cómo puede el Estado Colombiano prestar el servicio de microcrédito en forma directa a las comunidades menos favorecidas económicamente, a través del ordenamiento jurídico en materia de hacienda pública?; y a partir de estos postulados, elaborar una propuesta de carácter normativo en la cual partiendo entonces de los referentes Constitucionales, acerca de cómo el Estado debe cumplir un papel garantista promoviendo la prosperidad general, y de implementar mecanismos para hacer efectiva la igualdad de oportunidades para grupos marginados, es claro que según la teoría de Yunus, con el otorgamiento de créditos pequeños a grupos familiares o no, se logrará proponer un modelo de créditos y cofinanciación, liderado por el Estado para incentivar el desarrollo de proyectos productivos sostenibles, y que no han tenido oportunidades de ser atendidos por el sector Financiero por su escasos recursos económicos, y por falta de formación profesional o técnica, donde además del crédito y/o recursos no

reembolsables de acuerdo a la calidad del proyecto productivo, tendrán un acompañamiento permanente que garantice el retorno de los recursos prestados.

PALABRAS CLAVES

Microcrédito – Pobreza – Bancos - Justicia – Igualdad.

INTRODUCCIÓN

El tema que aborda este trabajo de investigación, se trata de una problemática no sólo del ámbito nacional, sino también del internacional, cuando nos referimos a la pobreza, como podemos combatirla, y a quién o quienes corresponde combatirla, pero que será tratado desde el contexto local.

Por supuesto que al entrar a plantear alternativas de solución para erradicar los elevados índices de pobreza, nos podremos encontrar con infinidad de posturas al respecto, por qué no mencionar una de las más obvias haciendo referencia al “aumento de oportunidades laborales”, y es justamente de la ausencia de estas de donde debemos partir para entender la realidad, el alcance y accesibilidad a las soluciones reales para atender un asunto de tanta envergadura.

A raíz de las condiciones limitantes a las que deben someterse los sectores marginados de la población para penetrar en los núcleos sociales en los que se puede generar fuentes de ingresos económicos, este proyecto plantea una alternativa que ha sido estudiada y aplicada desde hace algunos años, tanto mundial como localmente, y hace referencia al microcrédito como figura económica incluyente, pero que cabe y de hecho se hace necesario replantear su ámbito de aplicación, para que de esta manera se susciten nuevos espacios en los cuales tengan cabida los sectores que no han sido tocados por esta institución.

Y si bien en Latinoamérica, se ha dado un trato como propósito de Estado, al microcrédito con la implementación de Bancos de segundo piso, que permiten ajustar políticas económicas de redescuento con los Bancos de primer piso, no ha

sido suficiente para que le dé cobertura a la alta demanda de personas que potencialmente serían beneficiarios del microcrédito.

Es entonces cuando iniciamos el abordaje del microcrédito desde la Estructura Estatal, minimizando el monopolio a las entidades financieras, y focalizando su oferta desde organizaciones que cumplan los fines del Estado logrando que el Microcrédito deje de lado su imagen de servicio financiero y logre un status de rango legal y porque no Constitucional, entendiendo este como herramienta potencialmente eficiente para disminuir los índices de pobreza.

CONTENIDO

1. SURGIMIENTO DEL ESTUDIO – ANTECEDENTES DEL PROBLEMA	16
2. DESCRIPCIÓN DE ÀREA PROBLEMÁTICA – PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	19
3. JUSTIFICACIÓN.....	21
4. TÒPICOS MARCO TEÒRICO	24
4.1. MARCO NORMATIVO	24
4.2. MARCO JURÍDICO	33
4.3. MARCO POLÍTICO	34
4.4 . MARCO DOCTRINAL	35
4.5. MARCO CONCEPTUAL.....	41
4.6. MARCO SOCIAL.....	43
5. HIPÓTESIS, CATEGORÍAS Y VARIABLES	44
5.1. VARIABLES	45
6. OBJETIVOS.....	47
6.1. OBJETIVO GENERAL.....	47
6.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS	48
7. METODOLOGÍA.....	49

7.1. TIPO DE INVESTIGACIÓN	49
7.2. MÉTODO.....	50
7.6. FUENTES DE INFORMACIÓN PRIMARIAS Y SECUNDARIAS.....	51
7.6.1. PRIMARIAS	51
7.6.2. SECUNDARIAS	52
7.7. TÉCNICA E INSTRUMENTO DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN....	54
7.7.1. DOCUMENTACIÓN:	54
7.7.2. ANÁLISIS Y PROCESAMIENTO DE DATOS:.....	54
7.8. DEPURACIÓN Y SISTEMATIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN	55
RESULTADOS ESPERADOS.....	56
8. ASPECTOS ADMINISTRATIVOS	57
CRONOGRAMA.....	57
9. RESULTADOS ALCANZADOS	58
9.1. CONCEPTOS.....	59
9.1.1. INVESTIGACIÓN CONCEPTO ACEPTADO MICROCRÉDITO	59
9.1.2. MODELO MUHAMMAD YUNUS	71
9.1.3. CONCEPTO SOBRE EL ASISTENCIALISMO EN COLOMBIA	88
9.2. PARALELO ENTRE POSTURAS SOBRE EL MICROCRÉDITO – MODELO YUNUS – ASISTENCIALISMO	92
9.3. FUSIÓN MODELOS	93

9.4.	UNIFICACIÓN MARCO NORMATIVO.....	95
9.5.	ETAPAS EN EL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DE LA PROPUESTA PLANTEADA EN EL PROYECTO.	98
9.5.1.	PRESENTACIÓN PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN QUE INCLUYA LOS RUBROS QUE FINANCIAN LA INICIATIVA, PARA CADA VIGENCIA FISCAL ANTE EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA.	98
9.5.2.	ESTUDIO Y APROBACIÓN DEL PGN DONDE YA SE ENCUENTRE INCLUIDO EL GASTO EN EL CONGRESO:.....	100
9.5.3.	LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN:	100
9.5.4.	EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN:...	101
9.5.5.	SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN:	101
9.5.6.	ENTIDADES TERRITORIALES.....	102
9.6.	PLANTEAMIENTO DEL PROYECTO COMO POLÍTICA PÚBLICA ...	104
	QUÉ ES UNA POLÍTICA PÚBLICA:	104
9.6.1.	ELABORACIÓN DE LA AGENDA PÚBLICA	105
9.6.2.	FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA:.....	106
9.6.3.	ADOPCIÓN DE LA DECISIÓN:	108
9.6.4.	IMPLEMENTACIÓN:	110
10.	RECOMENDACIONES	112
11.	CONCLUSIONES.....	113
12.	BIBLIOGRAFIA.....	114

1.SURGIMIENTO DEL ESTUDIO – ANTECEDENTES DEL PROBLEMA

El modelo implementado por el Profesor *Muhammad Yunus*, director y fundador del *Grameen Bank de Bangladesh* e inventor de los microcrédito, es la puerta que se abre al mundo capaz de demostrar que es posible erradicar la pobreza con proyectos que activen la producción económica de las comunidades más desfavorecidas a través de la oferta de *Microcréditos*.

En 1976 el Profesor Yunus dio el primer paso para promover tan loable labor como es EL BANCO DE LOS POBRES.

³El Banco Grameen surge en 1983, y empieza a trabajar poco a poco para ampliarse.

Yunus delineó los principios que guiaron el diseño del Grameen Bank, diametralmente opuestos a los de un banco convencional.

Agrega Yunus: “Lo que hace diferente al Grameen Bank no es el tamaño de los préstamos, los que ahora llamamos microcréditos, lo que lo hace diferente es la manera en que se ha diseñado. El Grameen Bank es una verdadera reversión de un banco convencional. Si tomas todas las reglas de un banco convencional, y las reversas, entonces tendrás el Grameen Bank.”

³ Revista electrónica. EL BANCO DE LOS POBRES POR MUHAMMAD YUNUS Conferencia Muhammad Yunus. Traducción de la Fundación Rafael del Pino www.lettraslibres.com. Consultado 10/junio/2010.

1. Banco Convencional: “Entre más tienes, más te podemos prestar.” Grameen Bank: “Entre menos tienes, más atractivo eres para nosotros.” El Grameen Bank

2. no exige colaterales, garantías, no tiene abogados. El Grameen Bank trabaja sobre la base del compromiso de las personas que valoran la “primera puerta que se les ha abierto.”

2. Banco Convencional: “Para que te demos un préstamo, tienes que demostrar que tu modelo de negocios es impecable.” Grameen Bank: “Confiamos en tu creatividad, en tu capacidad de emprender, todos los seres humanos tenemos esa capacidad.” El 80% de la población en Bangladesh ha sido bancarizada por el Grameen, claramente no han intentado seleccionar a los emprendedores “exitosos.”

3. Banco Convencional: “Tienes que venir a nuestras oficinas.” Grameen Bank: “Nosotros vamos a tu casa.” El Grameen Bank tiene un poco más de 27,000 empleados que visitan a más de 7.5 millones de clientes en más de 80,000 poblados de la India. (El sitio web se refiere a estos empleados como “Bicycle Bankers”).

En mi opinión, una perspectiva que ayuda a explicar y más importante aún, a diseñar iniciativas exitosas como el Grameen Bank, es la de “Negocios como redes de compromisos.”

El negocio social será un nuevo tipo de empresa cuyo objeto es cambiar el mundo. Es una alternativa al “sueño socialista”, y puede aplicarse en distintos sectores como la salud, las nuevas tecnologías, la educación o la energía. El Banco Grammeen, que fundó formalmente en el año 1983, es el mejor ejemplo de “negocio social”.

La institución fue creada en respuesta a la situación de casi esclavitud de parte de la población campesina de Bangladesh.

Yunus subrayó que su teoría de “Negocio Social” sólo puede funcionar con la creación de un mercado de valores social “donde sólo coticen los valores sociales”, que requiere la creación de nuevos instrumentos mercantiles. El profesor dijo, igualmente, que apoya la “globalización”, aunque advirtió que la misma debe tener reglas para proteger al débil y evitar que esa tendencia se convierta en un “imperialismo financiero”. Aparte, el ganador del Nobel dijo que la pobreza es una amenaza para la paz y una “ausencia de todo derecho humano”, y señaló que la mitad de la población mundial vive con tan solo 2 dólares diarios.

Este modelo implementado con entidades que pueden suplir las necesidades aquí planteadas y sobre las cuales se estará profundizando en el desarrollo de este proyecto, financiado con Recursos del Estado, y donde sus beneficiarios sean grupos de emprendedores conformados o no por grupos familiares y que puedan contar con formación técnica, partiendo de un acompañamiento que prestaría un actor social o político, le aportaría al modelo autogestión y autonomía.

2.DESCRIPCIÓN DE ÀREA PROBLEMÁTICA – PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

La Constitución Política de Colombia, hace referencia al papel que juega el Estado en la disposición de todos los mecanismos necesarios para promover el bienestar de la comunidad facilitando el acceso de ésta a diferentes servicios financieros, especialmente cuando la comunidad se encuentra en circunstancias económicas críticas. Es así como el articulado de la Constitución Política de Colombia, versa sobre los Fines esenciales del Estado, como lo es Promover la prosperidad general, la protección especial a aquellas personas que por su condición económica se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta.

El Gobierno Nacional en aras de dar cumplimiento a estos postulados promovió la llamada Banca de Oportunidades que no es otra cosa que una política a largo plazo del Gobierno Nacional para reducir la pobreza, promover la igualdad entre todos y estimular el desarrollo económico facilitando a los menos favorecidos, el acceso a los servicios financieros, a través de reducciones de costos financieros por medio de reformas al marco regulatorio, es decir de forma indirecta, a través de particulares que presten este servicio.

Reconociendo entonces la gestión del Gobierno en este sentido, con el surgimiento de la Política de Banca de Oportunidades, no es ésta una medida lo suficientemente agresiva para combatir la pobreza, por cuanto se ofrecen incentivos para las entidades que desarrollen la actividad del Microcrédito, en cuanto a la reducción de costos financieros, pero por otra parte no se apropia el Estado de esta responsabilidad con la comunidad que no cuenta con posibilidades de acceder al sector financiero, destinando recursos del Estado para colocarlos directamente en los segmentos para los cuales está dirigido el microcrédito.

Entonces se hace necesario revisar el ordenamiento jurídico sobre la materia, encontrando en él, las herramientas jurídicas para que se destine una parte de los recursos de la Nación para la colocación de microcréditos que busquen dar cumplimiento al objeto y fin del Estado como una política pública, frente a los sectores menos favorecidos y que menos oportunidades tienen para acceder al sector financiero, por su condición económica, de esta forma se dará respuesta a la pregunta de investigación formulada en este trabajo: ¿Cómo puede el estado colombiano prestar el servicio de microcrédito en forma directa, a las comunidades menos favorecidas económicamente, a través del ordenamiento jurídico en materia de hacienda pública?.

3.JUSTIFICACIÒN

En los términos establecidos en la Constitución Política de Colombia, en cuanto a la función social del estado como gestor y promotor del bienestar de la comunidad; está en cabeza del Estado la responsabilidad de velar por el cumplimiento de estos cometidos, desde el entendido que Colombia es un Estado Social de derecho como lo señala el artículo 1, 2, 13,150 de la C.P.

Cuando escuchamos que Colombia es un Estado Social de Derecho, inmediatamente pensamos y ¿Y qué pasa con eso?, que la Constitución Política lo consigne, que a diario lo escuchemos en los escenarios judiciales y en los diferentes medios de comunicación, significa acaso que los ciudadanos tienen derechos prevalentes y que el Estado por su naturaleza de “Estado Social de Derecho” se obliga inexorablemente a hacerlos efectivos?; en teoría así sería, en el campo de la realidad materializar ese papel garantista del Estado muchas veces resulta una utopía, y es porque aunque probablemente tengamos las herramientas (jurídicas para el caso que nos ocupa) muchas veces no las utilizamos.

Es como si estuviéramos en un mar de normas, entre Constitución política, Tratados internacionales, leyes, Decretos, ordenanzas, Acuerdos, y otros tantos actos de autoridades del orden nacional y regional; que se promulgan y se constituyen en letra muerta; entonces nos enfrentamos a la problemática social que está aquí presente, y frente a un ordenamiento legal que también está allí, pero con él no pasa nada; la razón de ser de una propuesta como la que se presenta, no es otra que integrar estas dos situaciones, donde la funcionalidad de una (ordenamiento jurídico) expone alternativas para resolver situaciones presentadas en el contexto social.

Pero sabemos que el Gobierno Nacional, ha desarrollado el tema de la Banca de Oportunidades con el cual ha intervenido en lo que respecta a la erradicación de la pobreza, creando una imagen ante el país, de que es el Estado el que patrocina la prestación del microcrédito, cuando en realidad son particulares los que desarrollan esta actividad, dejando a su arbitrio el otorgamiento de los créditos, y que estos de alguna manera busquen lucrarse con esta actividad, que desde su origen fue concebida más con fines altruistas.

En efecto el esquema de Gobierno busca apoyarse en muchos casos en terceros que ya se han especializado en la prestación de determinados servicios y que por ende facilitarían la ejecución de determinadas actividades económicas o sociales, que deben ser promovidas por el Estado, pero cuando aquellas presuponen un impacto social importante y su prestación no ha cumplido el fin propuesto, es una clara señal que el Gobierno debe intervenir dicha actividad y asumir la titularidad de ella, con el fin de reevaluar en una primera instancia si se está logrando lo proyectado y en segunda instancia, si la actividad prestada por particulares puede ser realmente más garantista frente a los asociados en sus derechos fundamentales que prestada por el mismo Estado.

Se hace necesario que para que el Estado Colombiano pueda desarrollar este modelo de Yunus, que como ya se explicó es la forma de prestar el Microcrédito con un enfoque más social, con sus propios recursos, use las herramientas que brinda el marco normativo que regula lo pertinente al manejo del tesoro de la nación ,y tome de ellas los argumentos legales necesarios e idóneos que soporten la destinación de una parte de estos recursos para la colocación de créditos cuyos beneficiarios sean aquellas personas menos favorecidas, todo esto soportado en un modelo de empresa sostenible al interior del núcleo familiar, que cuente con el acompañamiento del Estado y con el cumplimiento cabal de disposiciones que estén encaminadas a la protección de los beneficiarios de estos recursos.

La realidad social de nuestro país es sumamente crítica, la pobreza supera todos los límites, el desempleo, la carencia de condiciones de vida dignas para las personas, son entre muchas otras circunstancias, una bola de nieve que arrastra al país, a quienes viven en él, al abismo de la inequidad y la injusticia social.

Combatir la pobreza es un tema de siempre en todos los gobiernos, y cada uno apunta a ello de una manera diferente, es por ello que a pesar de que el Microcrédito desde hace varios años lo hemos conocido como una herramienta potencialmente eficaz para combatir la pobreza, el impacto que éste ha tenido no ha sido tan importante como se podría esperar.

Pero entonces la pregunta que surge es por qué una buena herramienta como lo es el Microcrédito, no ha dado los resultados esperados?, y tras esta pregunta el nuevo interrogante, es acaso el operador de este servicio financiero el elemento excluyente?.

Entonces partiendo de estas situaciones, surge la iniciativa de identificar las herramientas jurídicas que harán que el Estado asuma la responsabilidad de prestar directamente el Microcrédito, con garantías legales, que hagan de esta institución una verdadera alternativa de inclusión social.

4.TÒPICOS MARCO TEÒRICO

4.1.MARCO NORMATIVO

La estructura legal que edifica la teoría propuesta en este estudio, en primer lugar se abre camino con el preámbulo de nuestra carta política, en tanto en él se establece el espíritu de la Carta en cuanto al fortalecimiento de la unidad de la Nación y el aseguramiento a sus integrantes, de la vida, la convivencia, el trabajo, el justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz.

Cuando en la Constitución Política se hace relación al aseguramiento de ciertas condiciones para los integrantes de la Nación, entraña inevitablemente la naturaleza de nuestro Estado Social de Derecho, donde prima el bienestar de la comunidad y se garantizan derechos fundamentales, de los cuales surge el Microcrédito como un derecho, una oportunidad que no puede ser negada a ningún individuo, por razones de tinte económico, social u otro que conlleve algún tipo de trato desigual.

Siguiendo el derrotero enmarcado por nuestra Constitución, se hará remisión al artículo 1° de la misma, el cual aborda en los mismos términos el papel garantista del Estado, haciendo *hincapié en la concepción como Estado Social de Derecho, lo cual delimita el camino que debe seguir el Estado en observancia absoluta de las directrices Constitucionales, que salvaguardan la Dignidad Humana y la prevalencia del interés general.*

Ahora si bien el Estado dentro del marco constitucional, debe seguir tales presupuestos, también es claro que en el artículo 2° de la Carta, se establece inequívocamente cuales son los fines esenciales del Estado, en ellos la promoción de la prosperidad general, la cual se consolida como el medio a través del cual se construirán mecanismos de materialización de tal propósito.

La Constitución es muy amplia desde sus primeras construcciones, en la tutela de derechos de rango fundamental, y en este sentido la dignidad humana, el interés general, se constituyen en aquellos intereses que se busca proteger, cuando la oferta del Microcrédito deja de ser un servicio a la merced de particulares, que aunque regulado legalmente en aspectos relacionados con su naturaleza, destinación y costos, deja al azar aspectos fundamentales en cuanto a los niveles de asequibilidad de éste, lo cual crea una brecha gigante entre el deber ser y lo que la realidad en su aplicación, un Estado en el cual se protegen las garantías fundamentales de los ciudadanos, abarca inexorablemente aspectos que desde su inobservancia conllevan necesariamente a vulnerar estos preceptos fundamentales; es evidente que las condiciones constitucionales y legales hay están dadas para establecer la prestación del microcrédito, como un derecho de rango constitucional, circunstancia que significa condiciones de equidad para todos quienes necesiten acceder a él.

De igual manera el Estado debe velar por ofrecer igualdad de oportunidades para todos, como lo establece el artículo 13, haciendo referencia al goce de los mismos derechos y libertades, sin ninguna discriminación.

Ahora bajo los postulados del profesor Yunus, frente a los cuales la pobreza es uno de los factores que más está en contravía de la Paz, también forma parte de este marco normativo el artículo 22 de la Carta Política, consagrando la paz como un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento.

Ya en materia económica, los postulados que constituyen la génesis en este trabajo, son indudablemente aquellos establecidos en el Título XII de la Constitución Nacional, en cuanto al Régimen económico y de la Hacienda Pública.

Garantías Constitucionales como el trato equitativo y sin discriminaciones, así como el propio derecho a la paz, conforman las bases jurídicas sobre las cuales se parte en el desarrollo de esta propuesta, pues cuando un servicio como el Microcrédito que representa una herramienta de vital importancia para propender por la prosperidad de los menos favorecidos, éste debe ser interpretado desde una óptica de rango legal, y de esa manera su tratamiento se surta dentro de garantías legales y no deje espacio alguno para que sea inobservado por quien obedeciendo a intereses particulares, pueda abstraerse de coadyuvar en el logro de intereses comunes.

Ahora en este análisis normativo, cuando nos adentramos en aspectos más especiales como los relacionados con la hacienda pública, buscamos descubrir cuáles son los rubros que pueden por su naturaleza, destinarse para el fin aquí propuesto.

En cuanto a las disposiciones de carácter económico y en las cuales se finca este proyecto, es pertinente tratar aquellas en las cuales el Estado adopta una postura garantista interviniendo en el desarrollo económico del País, en tal sentido desarrolla el artículo 333 de la Constitución Política lo relacionado al fortalecimiento que el Estado promoverá en las organizaciones solidarias, estimulando el desarrollo empresarial. Esta disposición señala claramente el papel del Estado en la promoción, impulso y apalancamiento de toda iniciativa que represente un intento de desarrollo empresarial, porque es justamente en “un intento” en lo que no pueden quedar estas iniciativas de los asociados, pues muchas veces se ven truncadas, porque se encuentran sometidas a un sistema absolutamente inequitativo de unos cuantos particulares.

Igualmente el Estado adquiere un compromiso de dirección general de la economía en los términos del artículo 334 ibídem, y en el artículo 335 establece que la actividad financiera entre otras, es de interés público, lo cual ratifica la importancia de la intervención del Estado en su desarrollo eficiente y democrático, categoría que ratifica la tesis defendida en esta propuesta investigativa, en cuanto a la obligación del Estado en su intervención en la prestación del Microcrédito, en efecto no se trata la propuesta de una postura sin elementos jurídicos, o que se pretendan sean construidos, no solo existen, tienen un rango constitucional, se trata de su inoperancia en la realidad actual.

En lo respecta a la financiación de tales actividades propias del régimen económico y de hacienda pública de nuestro país, es pertinente adentrarnos en un campo más específico que habla de la planificación de la ejecución del gasto público, a través del plan de desarrollo, el artículo 339 de la Constitución nacional así lo determina.

Es así como el plan de desarrollo debe contemplar en el plan de ejecución del gasto el rubro que se destinará a la colocación de recursos en una línea de Microcrédito, desde las entidades territoriales, de esta manera se aclara cómo puede el Estado prestar el servicio de microcrédito, pues existen herramientas legales, mecanismos administrativos, es así como en una fase inicial el gasto debe ser planificado.

Ahora el plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional, debe en consecuencia regirse por una distribución de recursos y de competencias lo cual se dispone en el artículo 356 de la Constitución Política modificado por el artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2001 y 1, 2 y 3 del Acto legislativo 04 de 2007, que reza:

“ARTICULO 356. Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del Gobierno, fijará los servicios a cargo de la Nación y de los

Departamentos, Distritos, y Municipios. Para efecto de atender los servicios a cargo de éstos y a proveer los recursos para financiar adecuadamente su prestación, se crea el Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios.

Los Distritos tendrán las mismas competencias que los municipios y departamentos para efectos de la distribución del Sistema General de Participaciones que establezca la ley.

Para estos efectos, serán beneficiarias las entidades territoriales indígenas, una vez constituidas. Así mismo, la ley establecerá como beneficiarios a los resguardos indígenas, siempre y cuando estos no se hayan constituido en entidad territorial indígena.

Los recursos del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios se destinarán a la financiación de los servicios a su cargo, dándoles prioridad al servicio de salud, los servicios de educación, preescolar, primaria, secundaria y media, y servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, garantizando la prestación y la ampliación de coberturas con énfasis en la población pobre.

Teniendo en cuenta los principios de solidaridad, complementariedad y subsidiariedad, la ley señalará los casos en los cuales la Nación podrá concurrir a la financiación de los gastos en los servicios que sean señalados por la ley como de competencia de los departamentos, distritos y municipios.

La ley reglamentará los criterios de distribución del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos, y Municipios, de acuerdo con las competencias que le asigne a cada una de estas entidades; y contendrá las disposiciones necesarias para poner en operación el Sistema General de Participaciones de éstas, incorporando principios sobre distribución que tengan en cuenta los siguientes criterios:

a) Para educación, salud y agua potable y saneamiento básico: población atendida y por atender, reparto entre población urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal, y equidad. En la distribución por entidad territorial de cada uno de los componentes del Sistema General de Participaciones, se dará prioridad a factores que favorezcan a la población pobre, en los términos que establezca la ley.

b) Para otros sectores: población, reparto entre población y urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal, y pobreza relativa.

No se podrá descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas.

Los recursos del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos, y Municipios se distribuirán por sectores que defina la ley.

El monto de recursos que se asigne para los sectores de salud y educación, no podrá ser inferior al que se transfería a la expedición del presente acto legislativo a cada uno de estos sectores.

La ciudad de Buenaventura se organiza como Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico Su régimen político, fiscal y

administrativo será el que determine la Constitución y las leyes especiales, que para el efecto se dicten, y en lo no dispuesto en ellas, las normas vigentes para los municipios.

El Gobierno Nacional definirá una estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto ejecutado por las entidades territoriales con recursos del Sistema General de Participaciones, para asegurar el cumplimiento del metas de cobertura y calidad. Esta estrategia deberá fortalecer los espacios para la participación ciudadana en el control social y en los procesos de rendición de cuentas.

Para dar aplicación y cumplimiento a lo dispuesto en el inciso anterior, el Gobierno Nacional, en un término no mayor a seis (6) meses contados a partir de la expedición del presente acto legislativo, regulará, entre otros aspectos, lo pertinente para definir los eventos en los cuales está en riesgo la prestación adecuada de los servicios a cargo de las entidades territoriales, las medidas que puede adoptar para evitar tal situación y la determinación efectiva de los correctivos necesarios a que haya lugar.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. El Gobierno deberá presentar el proyecto de ley que regule la organización y funcionamiento del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos, y Municipios, a más tardar el primer mes de sesiones del próximo período legislativo.

Así como encontramos en el artículo 357 ibídem, también modificado por el Acto legislativo 01 de 2001 y 4 del Acto legislativo 04 de 2007, el porcentaje de inversión para la competencia que comprende el “Propósito General”, siguiendo con la misma línea del plan de desarrollo, es de suma importancia que el gasto o la inversión obedezca a una competencia como la ya mencionada, lo cual

legitimará el gasto frente a los preceptos legales, y lo hará viable en la incorporación en el plan de desarrollo.

Una vez unificado el marco Constitucional, arribamos al marco legislativo con la Ley 715 de 2001, desarrollando el Sistema General de Participaciones y que de acuerdo con la propuesta que se estructura, en su título IV trata la participación del Propósito general (num. 74.15). Como ya se expresó es imprescindible con los gastos e inversiones planeadas, estén orientadas por las competencias establecidas legalmente, la norma que se ha citado, establece la participación del Estado en la promoción del empleo y la protección de los desempleados, aspecto que confirma que los rubros especificados en esta materia, pueden ser direccionados por intermedio de políticas de Microcrédito.

Por supuesto todo este ordenamiento económico debe ceñirse a un engranaje legal que posterior a la promulgación de Nuestra Actual Constitución política (por supuesto antes de sus numerosas reformas) apareció para regular la forma como se debe ejecutar el presupuesto de la nación, el Decreto 111 de 1996 “El Estatuto Orgánico del Presupuesto de la Nación”, ley 1454 de 2011 “Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, vislumbrado en el Estatuto lo que ha señalado en reiteradas ocasiones de la conformidad del gasto con los legitimados por la ley, dice en su artículo 38:

” En el presupuesto de gastos sólo se podrán incluir apropiaciones que correspondan:

a) A créditos judicialmente reconocidos;

b) A gastos decretados conforme a la ley;

c) Las destinadas a dar cumplimiento a los planes y programas de desarrollo económico y social y a las de las obras públicas de que tratan los artículos 339 y 341 de la Constitución Política, que fueren aprobadas por el Congreso Nacional, y

d) A las leyes que organizan la rama judicial, la rama legislativa, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la Registraduría Nacional del Estado Civil que incluye el Consejo Nacional Electoral, los ministerios, los departamentos administrativos, los establecimientos públicos y la Policía Nacional, que constituyen título para incluir en el presupuesto partidas para gastos de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda pública (L. 38/89, art. 24; L. 179/94, arts 16, 55, inc. 1º y 4º, art. 71). (S.F.T)”

Y en un sentido más puntual, se valorarán los planes de desarrollo plurianuales, tal como el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, en la etapa de ejecución del proyecto.

la Carta en su artículo 151 atribuye al Congreso de la República, el deber de expedir leyes orgánicas relacionadas con las apropiaciones, plan general de desarrollo, asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. y el artículo 288 ibídem, determina como la ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias ente la nación y las entidades territoriales, entendiendo que la naturaleza de la citada ley es la de afianzar la descentralización y como un espacio de integración territorial.

Con esto conformamos el marco normativo que da las pautas para comprender como puede el Estado establecer como competencia y recurso transferible los rubros que apoyarían el microcrédito.

4.2. MARCO JURÍDICO

Colombia como Estado Social de Derecho, es garante en la protección, restablecimiento y promoción de los derechos humanos, orientando las actuaciones estatales y las políticas públicas, para que permitan y se dirijan hacia la generación de las condiciones reales y materiales para el cumplimiento de las obligaciones del Estado, mejorando la calidad de vida de todas las personas.

La justicia social pretendida en esta propuesta, tiene su asidero en un conjunto legal que por su misma naturaleza proteccionista, dirige al Estado, para que su intervención vaya más allá de lo que simplemente pueda entender exegéticamente como deberes del Estado, sino que proponga nuevos escenarios que permiten atacar la pobreza como caldo de cultivo que ha sido de grandes problemáticas en nuestro País.

En efecto lograr emprender proyectos que apuestan por un País con oportunidades de desarrollo para sectores marginales, que a lo largo de la historia han sido desatendidos en algunos o todos sus derechos fundamentales; será un desafío entre otros aspectos jurídicos, porque permitirá optimizar la ley, para que a través de ella se generen todos estos espacios, este debe ser el verdadero sentido de la ley, servir a la sociedad, mejorar las condiciones de vida de todos sus asociados.

4.3. MARCO POLÍTICO

De acuerdo con los lineamientos normativos y jurídicos, se ha podido sustentar como este proyecto surge de planteamientos legales ya existentes, que han sido interpretados y llevados a la práctica a través de programas de gobierno que en su momento han sido planteados como posibles soluciones parciales y a largo plazo de grandes flagelos del País y la humanidad.

Desde esta óptica, la constante búsqueda de soluciones de gran magnitud a problemas igualmente de gran magnitud, deben gestarse cambiando los acostumbrados esquemas del Gobierno Central, innovando con herramientas que no hayan sido utilizadas para determinados, cambiando el rigor de lo que siempre ha existido y que siempre se ha visto de la misma forma.

El poder que ejerce un Estado, debe estar direccionado a construir a través de las diferentes instituciones, estructuras sólidas que permitirán establecer controles a los gobernados, desarrollando a su vez políticas públicas que ofrecen estrategias para combatir aspectos lesivos que afectan a una sociedad.

En esto redunda todo el proceder de las grandes fuerzas políticas de un país, en generar competencia y por ende crear la necesidad de que cada propuesta sean aún mejor que la otra, así el pueblo puede elegir propuestas que realmente son competitivas, y que por esta característica

4.4. MARCO DOCTRINAL

Si bien la idea de elevar la prestación del servicio de Microcrédito a un derecho de rango Constitucional es ambiciosa, no está absolutamente lejos de los fines y propósitos de un Estado Social de Derecho como lo es Colombia, y es así como encontramos doctrinantes como Camilo Alberto Enciso Vanegas en su obra *“LA IGUALDAD COMPLEJA DE MICHAEL WALZER Y LOS FALLOS ECONÓMICOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL”*, donde de forma certera se expone como el pensamiento del COMUNITARISMO *“No busca la construcción de una sociedad de iguales, sino precisamente, el reconocimiento de la diferencia de las distintas comunidades”*.

Es de suma importancia resaltar las ideas del Doctrinante MICHAEL WALZER, desde su visión de *“JUSTICIA DISTRIBUTIVA Y DE IGUALDAD COMPLEJA”* y como interviene ésta en la aplicación de los Derechos Humanos Económicos y Sociales, y ese será el punto de partida para entender como el Estado debe buscar mecanismos que permitan ofrecer más oportunidades para aquellos que no las tienen.

Encontramos que Rawls importante exponente del Pensamiento del COMUNITARISMO, postula originalmente el concepto de Justicia Distributiva y lo enlaza con la IGUALDAD DE OPORTUNIDADES, haciendo especial énfasis en la necesidad que en la distribución de los bienes sociales se tenga en cuenta el contexto histórico, cultural y social de la comunidad.

Estos conceptos de doctrinantes se complementan con la teoría en la cual se centra este proyecto que se refiere a los postulados del Profesor *Muhammad Yunus, director y fundador del Grameen Bank de Bangladesh e inventor de los microcréditos, quien advierte la incidencia del modelo del microcrédito como*

herramienta eficaz para combatir los altos niveles de pobreza, a través de préstamos pequeños que se soportan no en garantías reales como lo establecen los bancos tradicionales, sino en modelos de negocio sostenible.

Yunus desarrollo un modelo económico que en principio expone una teoría relativa al capitalismo y cómo se centra en el libre mercado, capitalismo que teniendo como eje esa libertad, ésta es de vital importancia, pues la búsqueda constante de beneficios individuales, trae resultados colectivos óptimos.

El capitalismo que esta postura defiende, encuentra aspectos frente a los cuales difiere, como la conceptualización tan restrictiva, particularmente en el caso de los agentes del mercado, reduciendo el campo del libre mercado a unos sectores, lo cual no solo dista de la realidad sino que además crea una concepción netamente teórico y excluyente de la realidad del ser humano y su interrelación con la sociedad y los diversos factores socioeconómicos.

El concepto de la razón de ser del “Empresario” o “Emprendedor”, debe mirarse desde dos aspectos, iniciando por la razón más tradicional del capitalismo como lo es “Maximizar beneficios” y moldeando un híbrido entre ésta y otra que se deriva más de su política económica “Hacer el bien para las personas y para el mundo en general” (expone Yunus), ahora este último propósito, conllevará a que las empresas que inviertan en esas empresas sociales podrán recuperar sus inversiones, pero no percibirán dividendo alguno de dichas compañías. Los beneficios recaerán de nuevo en la empresa para que ésta amplíe su radio de alcance y mejore la calidad de su producto o servicio.

Si bien observamos que el capitalismo no es rechazado de forma absoluta por la teoría de Yunus, si se puede vislumbrar que es el socialismo la corriente que muestra la tendencia más marcada en este modelo, fines sociales, resultados con beneficios colectivos muestran el camino.

La innovación de modelos de negocio es la premisa sobre la cual se erigen los resultados de las empresas sociales, es decir innovación al servicio del bien común.

Oferta de préstamos destinados al autoempleo, aprovechamiento de las habilidades de los prestatarios, pero lo que puede resultar el punto clave de esta teoría y por supuesto el molde de este trabajo de investigación es sin duda la concepción del crédito como un derecho humano fundamental, en cuyo sentido es absolutamente claro, que este aspecto de la economía debe tener un campo de acción mucho más amplio del que actualmente tiene, pues si bien lo que sugiere el mercado es que los agentes del mismo son aquellos quienes cuenten con recursos económicos comprobados, si nos referimos a un derecho fundamental aún más que cobijar a todas las personas, debe tener un énfasis especial en las personas más desprotegidas y con menos recursos económicos, aún cuando estos son nulos e inexistentes.

Bajo la óptica del sistema propuesto, resalta el poder del capitalismo, su capacidad abrumadora de crecimiento y expansión, el progreso material innegable, pero sin lugar a dudas sectorizado y excluyente.

La pobreza presenta el mismo comportamiento que el capitalismo, no se distribuye equitativamente, (afirma Yunus), pues ésta se encuentra concentrada en determinadas regiones, siguiendo de esta forma con la línea de inequidad y desigualdad generadora de pobreza.

Esa libertad de Mercados de la que habla Yunus en su teoría, no tiene como propósito encontrar soluciones a problemas sociales, es más expone que podría llegar incluso a exacerbar la pobreza, la enfermedad, la contaminación, la corrupción, el crimen y la desigualdad.

Aspectos importantes en la teoría económica de YUNUS, tienen que ver con el contexto social, la equidad en las condiciones y oportunidades de las personas, y como esta situación, no tiene por qué ser ajena a la aplicación de una economía próspera y creciente.

Señala Yunus, que la exclusión social es un complejo mosaico de realidades que abarca, más allá de la desigualdad económica, aspectos relacionados con la precariedad laboral, el déficit de formación, el difícil acceso a una vivienda digna, las frágiles condiciones de salud y la escasez de redes sociales y familiares, entre otros. La exclusión presenta en la realidad actual mecanismos nuevos que afectan a personas de toda condición.

El modelo económico propuesto por el profesor Yunus, se enmarca en un concepto incluyente llamado “LA EMPRESA SOCIAL”.

Esta propuesta encuentra sus bases en la exclusión social reflejada en diferentes escenarios de la realidad mundial, desde la crisis laboral, pasando por la carencia educativa, hasta llegar a las debilidades manifiestas en materia de salud, vivienda y en general las desiguales condiciones de vida de las comunidades menos favorecidas.

Cabe resaltar que en esta tesis económica, como ésta no se encuentra en una contraposición abierta al capitalismo, pues en esta teoría se mantiene su postulado emblemático “El Sistema económico debe ser competitivo”, teniendo en cuenta que el sistema económico propuesto por Yunus, tiene dos pilares fundamentales que tienen que ver con la finalidad de este esquema, y uno de ellos es el educativo y el otro es el financiero, los cuales se centran en proporcionar a las familias los medios necesarios y la instrucción o la formación necesaria para que pudieran montar sus propios negocios.

Este modelo, como se pretende demostrar en este trabajo, sensibiliza acerca de cómo partiendo de principios propios de la macroeconomía, se puede culminar en

principios netamente microeconómicos, pero con un sentido social tan amplio, que le da apertura a la inclusión social, destinando de los grandes rubros financieros de la Nación cuantías realmente pequeñas, con las cuales se logra el fin que no es otro que brindar las herramientas económicas que muchos sectores deprimidos requieren para generar recursos, que constituirán a mediano plazo la fuente de ingreso de su círculo familiar.

El Grameen Bank fue la concreción de las ideas altruistas de Yunus, que tuvieron sus cimientos en aspectos que más que basados en grandes teorías económicas, se basaron en situaciones económicas cotidianas, que a través de experiencias vivenciales, prueban la aplicabilidad de las mismas en el campo de la realidad.

Ahora todas aquellas apreciaciones de carácter económico, se compenetrán con la búsqueda de un esquema legal, frente al cual este modelo económico de Yunus, puede encontrar su materialización, bajo la iniciativa estatal, encadenando el ordenamiento jurídico en materia de Hacienda Pública, con la creación de entes que cumplan tal fin.

Reconstruyendo los aspectos más importantes que describen la teoría de Yunus, hablaremos inicialmente de aquellos tres supuestos mencionados por Yunus, en su conferencia “Hacia un mundo sin pobreza”, aspectos de los cuales se han apartado los economistas para lograr erradicar la pobreza: El crédito es una herramienta neutra, los Empresarios son un pequeño y selecto grupo de personas y el Capitalismo se basa en la maximización del beneficio. En tal sentido, la Banca tradicional no ha acogido la idea de otorgar créditos a sectores económicos catalogados como pobres, pues desde sus premisas claramente este nicho, no ofrece las garantías suficientes, que no puede ser suplida por ninguna tasa de interés.

Este modelo de Microcrédito tiene sus inicios tal y como lo podemos encontrar en los diferentes escritos existentes, en el caso de la señora, madre de muchos hijos y quien elaboraba sillas de bambú y quien después de realizar el ejercicio

económico, descontando el valor de la materia prima de las sillas, y el interés que era alrededor del 10% el cual debía pagar a su prestamista, encontraba que el dinero que le quedaba era muy poco. Posteriormente Yunus, después de encontrarse frente a la realidad, que los Bancos no accedían a hacer este tipo de préstamos a éstas personas, de su propio capital empezó a prestar dinero a los aldeanos, llevándose tan grata sorpresa, que el dinero prestado le era devuelto, sin haber solicitado ningún tipo de garantía. Finalmente a raíz de esta exitosa experiencia, el Grameen Bank surge con el apoyo del Banco central de Bangladesh.

A partir entonces de este proceso de Yunus, en el desarrollo de sus políticas económicas, se entiende como el espíritu de estos microcréditos es ofrecer condiciones para que las personas destinatarias, puedan crear sus propias fuentes de ingresos a través de empleos propios.

En efecto los objetivos perseguidos, no podrían alcanzarse sino se sigue dentro del modelo de microcrédito una estricta disciplina, así lo expresa Yunus: "El crédito sin una estricta disciplina, no es más que caridad".

4.5. MARCO CONCEPTUAL

Partiendo entonces de los conceptos de doctrinantes como Michael Walzer, Rawls, y el Profesor Muhammad Yunus, se esclarece una realidad social que pareciera nunca podrá cambiarse, y tal vez no, pero si es cierto que puede convertirse en una realidad aislada, que obedezca a factores y circunstancias diferentes a las que actualmente obedece.

La pobreza puede erradicarse en gran parte, paulatinamente, puede atenderse generando desde el núcleo mismo de la sociedad que es la familia, una unidad productiva, independiente, que produzca sus propios ingresos; que ante la falta de oportunidades laborales, y quizás ante la creciente generación de ideas de negocio pequeños, familiares, básicos, pero rentables, se cuente con una oportunidad que brinde el Estado Colombiano para promover, impulsar y fomentar dichas ideas, a través de la oferta de recursos reembolsables y no reembolsables , aunado a la capacitación y acompañamiento que puedan brindar entes estatales que cumplan esa función social, garantizando así la acertada inversión de los recursos reembolsables y no reembolsables, y garantizando el retorno de los últimos.

Es claro que resultaría imposible ejercer un control por parte del Estado que garantice la oferta de recursos representados en microcrédito, sino se da un giro a esta actividad hacia un monopolio mixto, es decir rentístico y particular, de tal manera que el Estado pueda direccionar de sus propios recursos para dar cobertura a esta necesidad apremiante de acceder a mecanismos de inversión social que promuevan la empresa familiar y que mejor manera que hacerlo en cabeza de un ente que por su estructura y su naturaleza cumpla estas funciones.

El gobierno Nacional cuenta con un marco legal que autoriza la inversión de recursos para promocionar el desarrollo, lo cual resulta ser la vía idónea para gestionar los recursos que el actor de acuerdo con los modelos que aquí se proponen, administraría para reinvertir en estos proyectos productivos, originados en segmento de la población beneficiaria, con pequeños proyectos productivos familiares, que no cuentan con formación técnica, ni profesional, pero que si poseen conocimientos empíricos del negocio y que requieren tanto el respaldo económico, como el fortalecimiento cognitivo en el área.

Y aunque con base en la teoría expuesta por el Profesor Yunus, existe cierta animadversión a la capacitación concebida como una especie de desviación a la idea de negocio que tenga el beneficiario del servicio, esta cuenta con un componente social de alto impacto social cuando se mira con una intencionalidad de fortalecimiento de la unidad productiva, que la hará permanecer en el tiempo, respaldada en una estructura sólida y bien edificada, con la ayuda de organismos que cuenten con estos conocimientos.

Como se ha presentado en el marco normativo, la propuesta planteada para poder llevarse a cabo debe surtirse inicialmente en un contexto legal, lo cual es el eje de lo aquí planteado. En el ámbito constitucional hemos podido identificar como a través de las diferentes disposiciones, el Estado está vinculado en garantizar a todas las personas, ciertos derechos que tienen una relación directa con aquellos que se ven vulnerados con la exclusión que se ha evidenciado en el acceso al Microcrédito.

Sí el Estado es el garante en el respeto de estos derechos, entonces él mismo es quien debe intervenir en aquellos escenarios donde estos se ven vulnerados.

4.6. MARCO SOCIAL

Las condiciones adversas a las cuales se encuentra sometida nuestra sociedad, condiciones de hambre, de guerra, de desigualdad, de ausencia de servicios de salud, de vivienda, de trabajo, de condiciones dignas de vida, no son circunstancias que se circunscriban a una crisis reciente, u ocasionada por fenómenos aislados ocurridos otrora, esto se trata de una realidad de ayer y de hoy, siempre la hemos visto, hemos convivido con ella, hemos aceptado su existencia, somos inmunes a ella.

No se puede desconocer que los gobiernos, tal vez no todos, han emprendido acciones para combatir estos terribles flagelos, pero quizás aún no han tomado conciencia que sus acciones no son lo suficientemente agresivas como para darles una verdadera solución; lo más evidente puede ser que este tipo de problemáticas perpetuas no son fáciles de exterminar, pero también es muy evidente que sí aún existen es porque no se ha atacado el problema de raíz.

Buscar salidas, soluciones y alternativas a este esquema social desigual y transgresor de derechos, es responsabilidad de todos los asociados, más vale millones de ideas, que la sola idea de un gobierno, este trabajo propone justamente esa fusión de ideas, que llevadas a un ambiente práctico puedan surtir nuevas estrategias de inclusión social.

5.HIPÓTESIS, CATEGORÍAS Y VARIABLES

El microcrédito se plantea en este proceso investigativo como una alternativa viable para brindar oportunidades de crecimiento económico a grupos sociales desatendidos, cuyo elemento innovador radica en que la iniciativa de la prestación de este servicio financiero, no sea sólo de las entidades financieras privadas, sino que el Estado a través de Entidades idóneas, preste tal servicio.

Tal es el caso de aquellas entidades creadas por el Estado, que pueden desempeñar el papel de administradoras de los recursos que se transfieran por parte del Estado para cumplir el propósito de la colocación de los microcréditos, con un componente de acompañamiento y asesoría que ésta realizará a la población beneficiaria de los microcréditos, en el desarrollo de sus modelos de negocio.

Esta iniciativa se encontraría avalada por la transferencia de los recursos con los cuales el Estado financiará las iniciativas de negocio de los beneficiarios de los microcréditos, se hará bajo la óptica de los postulados constitucionales que ya establecen directrices claras para la promoción de proyectos productivos que benefician la prosperidad general y el bienestar de la comunidad, a la luz de las bases legales cimentadas en el Sistema general de participaciones, así como del Estatuto orgánico del presupuesto de la nación, adoptando así un esquema que se encuentra plenamente respaldado por el marco normativo vigente.

5.1. VARIABLES

A) El marco Constitucional y legal de orden económico, ha plasmado una política que en virtud del Estado Social de derecho, ha implantado mecanismos en busca de obtener una justicia social, pero que a pesar de ello o como es de esperarse deja brechas que generan desigualdad y exclusión.

VALORES o SERIES (POSIBILIDADES):

1. No se han observado todos los principios constitucionales que fundamentan los fines del Estado que deben ser financiados a través de las regalías.
2. Los rubros de las regalías deben ser redistribuidos, de tal forma que logren tener total cobertura de los aspectos no considerados como parte del desarrollo social de la población.
3. Los niveles en que se da la distribución de las regalías permite permear nuevas instituciones que pueden dar una plena administración de dichos recursos para los fines que se proponen.
4. El control que se ejercerá sobre la inversión de los mismos en los Entes que pretende tengan la administración de los recursos que financiarán la colocación de los microcréditos, serán tan estrictos que añaden un importante grado de confiabilidad.

B) Los Entes Estatales existentes no han atendido los aspectos que se proponen en este trabajo, y que con base en los requerimientos de la propuesta, algunos de los actuales fueron creados con fines compatibles con los fines propuestos en este contenido, permitiendo así a través de ellos se coloquen microcréditos y administren los mismos; actividades dirigidas a ciertos sectores realmente desprotegidos y desatendidos por diversos sectores de la economía nacional, serán las infraestructuras propuestas, las que se requiere para materializar los preceptos constitucionales y legales que se analizan en este proyecto.

VALORES o SERIES (POSIBILIDADES):

- 1.No se han interpretado en su esencia los principios constitucionales que sientan las bases, a partir de las cuales se sustenta el impulso de estas iniciativas en la estructura del gobierno que mejor se ajuste con los fines propuestos.
- 2.El Estado debe crear una figura que pueda desarrollar el modelo de microcrédito ya señalado, pero que además lo administre bajo un esquema tan personalizado, que preste una mayor confianza en el retorno de estos recursos, siendo este acompañamiento y no la exigencia de garantías reales o personales, lo que realmente le da mayor confiabilidad, y lo que garantizará el retorno de los recursos.

C) OFERTA DEL MICROCRÉDITO exclusiva del sector privado, con políticas de adjudicación arbitrarias y desiguales:

VALORES o SERIES (POSIBILIDADES):

- 1.La oferta del microcrédito es exclusividad del sector privado según el marco normativo.
- 2.El Estado Colombiano ha desestimado el gran componente social que tiene el Microcrédito, y lo útil que podría resultar su implantación como política económica para combatir los elevados niveles de pobreza de nuestra sociedad.
- 3.Los presupuestos legales que fundamentan el Microcrédito, son lo suficientemente amplios como para facilitar su prestación no sólo desde el sector privado, sino también desde el público no existe regulación que lo prohíba.

6.OBJETIVOS

6.1. OBJETIVO GENERAL

Establecer políticas claras en la oferta del Microcrédito a través de la iniciativa, financiamiento y subsidio del Estado Colombiano, como herramienta para combatir los elevados índices de pobreza en nuestro país, con recursos que el Estado ha destinado para entes que se han encargado de invertir en el desarrollo social e integral de los trabajadores colombianos, así como la financiación de modelos sostenibles de negocio.

El medio para materializar esta propuesta, será a través de una de las Estructuras del Estado que se han mencionado y que han venido adelantado funciones sociales, en virtud de aquel papel de garante que tiene el gobierno Central en el apoyo al desarrollo. La o las Entidades que se determine son las idóneas, cumplirá las funciones propias de la colocación de los microcréditos y además promoverá el acompañamiento de los emprendedores en sus proyectos productivos.

6.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Determinar las condiciones y el desarrollo legal en que se puede ofertar el Microcrédito a través del Estado Colombiano, con el acompañamiento en la puesta en marcha de procesos productivos que puede prestar algunos de los órganos del Estado que han sido creados para cumplir fines propias de las políticas Públicas, y quienes a su vez también adelantará todos los procesos propios de la colocación de los recursos.

Conocer los diferentes rubros manejados en la ley de transferencias, su destinación, mecanismo de asignación de los mismos, parámetros legales en la distribución, y en general todo el marco legal que rodea la ley de transferencias, con el fin de establecer claramente cómo puede direccionarse los rubros a las Entidades que cumplirán el papel del Estado, como medio para ejecutar la prestación del microcrédito.

Identificar en nuestra normatividad cada uno de los elementos legales útiles que soportaran la viabilidad de la oferta del Microcrédito desde la iniciativa legal y no como Intermediario como es el papel del Estado en la actualidad a través de la Banca de Oportunidades.

7.METODOLOGÍA

7.1. TIPO DE INVESTIGACIÓN

Para el desarrollo de este proyecto se adelantará una Investigación de carácter correlacional- Propositiva, considerando la relación entre las variables “Cómo puede el Estado Colombiano prestar el servicio de microcrédito en forma directa a las comunidades menos favorecidas económicamente, a través del ordenamiento jurídico en materia de Hacienda Pública? y a partir de estas elaborar una propuesta de carácter normativo en la cual partiendo entonces de los referentes Constitucionales, acerca de cómo el Estado debe cumplir un papel garantista promoviendo la prosperidad general, y de implementar mecanismos para hacer efectiva la igualdad de oportunidades para grupos marginados, es claro que según la teoría de Yunus por medio de la cual con el otorgamiento de créditos pequeños a grupos familiares o no, se logrará proponer un modelo de créditos y cofinanciación liderado por el Estado para incentivar el desarrollo de proyectos productivos sostenibles, y que no han tenido oportunidades de ser atendidos por el sector Financiero por su escasos recursos económicos, y por falta de formación profesional o técnica, donde además del crédito y/o recursos no reembolsables de acuerdo con la calidad del proyecto productivo, y un acompañamiento permanente que garantice el retorno de los recursos prestados.

7.2. MÉTODO

Esta investigación atendiendo su tipología empezará por establecer a plenitud la relación entre dos variables, una de las cuales supone una situación con incidencia actual pero en circunstancias diferentes y la otra obedece a una propuesta presentada; paso seguido se adentrará en un análisis normativo, en el cual será posible evidenciar aquellos postulados previamente expuestos, que ofrecen y descubren la viabilidad de una forma diferente de cumplir fines esenciales del Estado, logrando un impacto quizás mucho más relevante, que aquellos que han podido generar otros planes de gobierno otrora implementados.

El proceso de análisis documental irá aunado a una etapa investigativa enfocada en conceptos de especialistas en la materia y que de acuerdo con su buen criterio expondrán los puntos de vista, la viabilidad y demás aspectos que se pueden deducir de la propuesta formulada por el investigador.

En complemento a estos aspectos, se analizará la concepción y percepción de los posibles nichos a quienes podría estar dirigida la propuesta sobre la misma, cerrando el ciclo de los elementos integrantes en este proyecto y su participación en el mismo.

7.3. FUENTES DE INFORMACIÓN PRIMARIAS Y SECUNDARIAS

7.3.1. PRIMARIAS

Constitución Política de Colombia: Estructura el marco normativo de este trabajo de investigación, dado que allí se recogen los postulados, principios, fines esenciales del Estado, de igual manera establece el régimen económico y de hacienda pública.

Ley 715 de 2001: Establece las normas orgánicas en materia de recursos y competencias.

Decreto 111 de 1996: Incorpora el Estatuto Orgánico del presupuesto de la Nación.

Ley 454 de 2011: Contiene la ley orgánica de ordenamiento territorial

Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Contiene los programas sociales y económicos que el Gobierno pretende desarrollar durante el período para el cual fue elegido. Se sientan las bases para garantizar el cumplimiento del programa de gobierno, el cual se propone en el marco de los lineamientos Constitucionales.

Ley 590 de 2000: Por la cual se dictan disposiciones para promover el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas”

Decreto 919 de 2008 del Ministerio de Hacienda y Crédito público: “Por el cual se modifica el Decreto 519 de 2007: por el cual se determinan las distintas modalidades de crédito cuyas tasas deben ser certificadas por la Superintendencia Financiera de Colombia y se dictan otras disposiciones”

7.3.2. SECUNDARIAS

*Enciso Vanegas Camilo Alberto."La igualdad Compleja de Michael Walzer y los fallos económicos de la Corte Constitucional" Bogotá. 2007, pp. 36.

*Revista electrónica. EL BANCO DE LOS POBRES POR MUHAMMAD YUNUS Conferencia Muhammad Yunus. Traducción de la Fundación Rafael del Pino www.letraslibres.com. Consultado 10/junio/2010.

*Marta Bekerman, Microcrédito y capacitación. En revista "COMERCIO EXTERIOR" VOL. 59, NÚM. 7.2009, pp.523-532.

*Santiago Pérez y Germán Contreras. En revista DINERO, No.210.2004.pp 60-62.

*Gunther Held. Políticas de crédito para empresas de menor tamaño con bancos de segundo piso: experiencias recientes en Chile, Colombia y costa Rica. En revista "FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO" CEPAL. No. 84.1999.

*Revista electrónica. La República.com.co. Concepto Microcrédito. www.gacetafinanciera.com. Consultado 9/octubre/2013.

*Javier Serrano Rodríguez. Microfinanzas e instituciones microfinancieras en Colombia. En publicación de las Naciones Unidas. Serie Financiamiento del desarrollo N° 212. ISSN versión electrónica 1680-8819. MAYO 2009, Santiago de Chile.

*Muhammad Yunus. Conferencia Magistral del Profesor Muhammad Yunus, Director y Fundador del Grammen Bank de Blangladesh. Publicación electrónica de la Fundación Rafael del Pino.

*EL ASISTENCIALISMO EN COLOMBIA. Publicación Universidad Libre de Pereira www.unilibrepereira.edu.co. Consultado 6/octubre/2013.

*El Asistencialismo no es solución – Publicación eltiempo.com . Junio 5 de 1998 – Consultado 6/octubre/2013

*Página web Ministerio de Hacienda Pública. Presentación Proyecto de ley de Presupuesto General de la Nación - 2013. www.minhacienda.gov.co Consultado 30/Octubre/2013.

*Página web Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Proceso presupuestal en Colombia. www.esap.edu.co Consultado 30/Octubre/2013.

*Guía para la elaboración de política pública distrital. Documento electrónico Alcaldía de Bogotá. www.alcaldiabogota.gov.co. Consultado el 31 de Octubre de 2013.

*Página web. <http://web.presidencia.gov.co/sp/2009/febrero/01/01012009.html>. Consultado el 15 Noviembre de 2013.

*Página web. www.planificación.gob. “Guía para la formulación de políticas públicas sectoriales”. Consultado el 15 de noviembre de 2013.

*Guía para la elaboración de política pública distrital. Documento electrónico Alcaldía de Bogotá. www.alcaldiabogota.gov.co. Consultado el 31 de Octubre de 2013.

*Documento electrónico, semana económica, julio 29 de 2013. Asobancaria.

*Documento electrónico “Microfinanzas e instituciones microfinancieras en Colombia. Javier Serrano Rodríguez. Sección de estudios del desarrollo de la comisión económica para América Latina y el Caribe CEPAL.

7.4. TÉCNICA E INSTRUMENTO DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN

7.4.1. DOCUMENTACIÓN:

A través del análisis del marco normativo y doctrinal se busca construir un esquema teórico que estructura las bases sobre las cuales se edificará la propuesta investigativa aquí plasmada.

7.4.2. ANÁLISIS Y PROCESAMIENTO DE DATOS:

A partir de las hipótesis propuestas en sinergia con los hallazgos obtenidos a través de los medios documentales se establecerá cual es la línea normativa que delimita y enmarca la propuesta investigativa.

7.5. DEPURACIÓN Y SISTEMATIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN

Con la información obtenida se busca la reconstrucción teórica, a través de un proceso interpretativo, unificando la normatividad relacionada con la propuesta investigativa.

Con estos planteamientos fusionados, se permitirá esbozar nuevos conceptos, ratificar otros, excluir algunos, y en general reconstruir a partir de los lineamientos iniciales de la propuesta, una nueva visión de la misma.

RESULTADOS ESPERADOS.

Una vez adquirida la información necesaria recopilada a través de los medios propuestos, se tendrán los elementos de juicio frente a los cuales se fortalecerá la postura defendida en el cuerpo de la presente investigación, y con la cual se da vida a los principios constitucionales y legales, que constituyen la piedra angular de la propuesta aquí presentada, entendiéndose que se trata de llevar al plano de la realidad garantías constitucionales a través de una propuesta investigativa.

El marco Constitucional presentado, se desarrollará con el marco legal existente en materia de política económica, lo que permitirá presentar una panorámica simple y clara del sustento legal que permitirá ofertar el Microcrédito desde la iniciativa del Gobierno nacional.

8. ASPECTOS ADMINISTRATIVOS

CRONOGRAMA

CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES							
ETAPAS	MARZO	ABRIL	MAYO	JUNIO	AGOSTO	SEPTIEMBRE	OCTUBRE
	DEFINICIÓN DE ENTORNO SOCIAL O ÁREA PROBLEMÁTICA	X					
INVESTIGACIÓN MARCO JURÍDICO	X						
ESTABLECIMIENTO INTERACCIÓN ENTRE ÁREA PROBLEMÁTICA Y MARCO JURÍDICO		X					
INVESTIGACIÓN POSTURAS MICROCRÉDITO-YUNUS-ASISTENCIALISMO			X				
ELABORACIÓN PARALELO ENTRE DIF. POSTURAS				X			
CONCEPTUALIZACIÓN FUSIÓN MODELOS					X		
UNIFICACIÓN MARCO NORMATIVO						X	
INVESTIGACIÓN ETAPAS PROYECTO DE LEY PGN.						X	
INVESTIGACIÓN ETAPAS POLÍTICA PÚBLICA						X	
CONSOLIDACIÓN INFORMACIÓN							X

9. RESULTADOS ALCANZADOS

Como se planteó en los resultados esperados, se buscó construir elementos de juicio que sustenten la propuesta investigativa presentada, con base en un análisis normativo, lo cual en efecto se determinó en la interrelación que se da en el conjunto de normas que rodean y conforman el entorno social, en el cual se desarrolla este proyecto, logrando establecer la línea jurídica que debe seguir la propuesta, viabilizando la misma.

Se estructura la propuesta, fusionando el esquema del Microcrédito con el modelo del profesor Muhammad Yunus, potencializando su aplicación, desde un prestación en cabeza de una gran maquinaria como lo es el Estado mismo.

Al reconocer que los rubros que se requieren para ejecutar la propuesta, se establecen desde el Presupuesto General de la Nación, y que desde allí surca un camino hasta llegar a la transferencia de los mismos a las entidades territoriales, donde finalmente se adelantará la inversión requerida que apuesta por la prestación del Microcrédito, pero con mayores garantías para quienes se han visto vulnerados en ellas.

Finalmente se identificaron a la luz de la propuesta, los espacios legales con los que se cuenta para viabilizar la prestación del Microcrédito, como un fin del Estado, desarrollado por él mismo, bajo su batuta.

ETAPAS

9.1. CONCEPTOS

9.1.1. INVESTIGACIÓN CONCEPTO ACEPTADO MICROCRÉDITO

En el desarrollo de este proyecto investigativo, es importante reconocer la postura del modelo financiero del Microcrédito, de autoridades financieras y es así como en ⁴la Superfinanciera expone cuál ha sido la evolución del Microcrédito en Colombia en los últimos años, señalando que en América latina la estructura de las microfinanzas, no ha cambiado mucho en los últimos años, donde aproximadamente el 50 por ciento de los clientes son atendidos por ONG's, un 25 por ciento por entidades vigiladas como son las compañías de financiamiento Comercia (CFC) y el 25 por ciento restante por bancos comerciales.

Igualmente advierte que el sector financiero colombiano ha hecho importantes esfuerzos para ampliar los niveles de cobertura en la población a través de las microfinanzas, a pesar de estos esfuerzos, las entidades no llegan al número de clientes que quisieran atender, toda vez que las mismas ven limitada su operación por una tasa de colocación que no permite la sostenibilidad de créditos de montos mínimos. No obstante lo anterior, las CFC al igual que los bancos continúan comprometidos en el desarrollo y diseño de productos y servicios financieros para lograr mayor profundización con el microcrédito, efectuando préstamos a sectores que puedan desarrollar proyectos y pagar sus obligaciones.

La Superfinanciera también manifiesta que el Estado ha jugado un papel muy importante para el desarrollo del microcrédito en Colombia, ya que el Gobierno ha entendido la importancia de brindarle oportunidades de financiamiento a los

⁴ Tomado de la gaceta financiera. Archivo electrónico. www.gacetafinanciera.com/Mcr

microempresarios colombianos y así apoyar el desarrollo económico del país. El microcrédito fue uno de los programas bandera durante el gobierno del 2002 al 2010, así, por ejemplo la Banca de Oportunidades ha servido de instrumento para fomentar su desarrollo, en conjunto con diferentes actores del mercado financiero tradicional como son las compañías de financiamiento comercial y los bancos.

“El microcrédito se ha desarrollado históricamente en el mundo porque existen muchas ONG’s, con un alto compromiso social que lo han apoyado, pero es importante recordar que sostener un programa que no sea rentable, resulta inviable para una ONG que sólo recibe donaciones para apoyar su labor social” dice la Superfinanciera en el mismo concepto publicado en la gaceta financiera en julio de 2009.

Agrega además, que hacer microcrédito es costoso, ya que su metodología exige mucho trabajo de campo para capturar clientes, mucho de los cuales están en la informalidad y también constantes visitas para un adecuado seguimiento de los préstamos que compensen la deficiencia en la información. El número de clientes atendidos puede ser importante, pero debido a los bajos montos colocados por crédito, el margen es muy moderado y, por ende, poco rentable para las entidades, Si a esta situación le agregamos que en Colombia existe un tope máximo de interés congelado desde hace algunos años para el microcrédito, la operación se hace menos rentable, y por consiguiente menos atractiva para que nuevos actores del mercado financiero institucional quieran desarrollarlo.

Siguiendo con el mismo concepto esbozado por la Superintendencia financiera, los principales costos de administración que hacen del microcrédito un producto tan costoso, se encuentran concentrados, primordialmente en la evaluación de la capacidad de pago futura de los clientes y en los altos costos de cobro que incluyen desplazamientos a zonas alejadas para localizar al cliente que se

encuentra en mora. Esto hace que la inversión en personal pese mucho en el estado de resultados de un programa de microcrédito.

La colocación de cada microcrédito debe estar acompañada de garantías flexibles, que en algunas ocasiones pueden ser muy efectivas. Sin embargo, muchas de las entidades financieras deben asumir pérdidas permanentes al realizar operaciones de bajo monto con microempresarios que no tienen la posibilidad de recuperar, por ser unidades productivas tan pequeñas que cambian fácilmente de actividad, de ubicación, o que ven afectada su capacidad de pago por problemas de tipo familiar. Estos aspectos del negocio constituyen el mayor riesgo en la operación y administración de los microcréditos.

El principal reto entonces según las afirmaciones de la Superfinanciera es volver al microcrédito una operación sostenible y para ello debería eliminarse la restricción a la tasa de interés que se cobre (como sucede en muchos países), para así llegar a la mayor cantidad de personas, con muchos servicios y en la medida que la regulación lo permita, poder entrar a reemplazar a los agiotistas como la fuente principal de financiación de los pequeños empresarios del país, siendo otro reto importante para las entidades financieras no sólo concentrarse únicamente en el microcrédito, sino desarrollar productos complementarios que suplan necesidades adicionales de los clientes. (Seguros, cuentas de ahorro programado, etc.). Es entonces necesario finalmente definir segmentos de mercado y diseñar productos que busquen un equilibrio entre lo que necesitan los clientes y lo que requieren las entidades financieras para administrar el riesgo de crédito, toda vez que existe una estrategia de negocios comunes, que lo que hace es vincular al mismo tipo de clientes dentro de un mismo mercado, incrementando el riesgo de tener situaciones de sobreendeudamiento.

Qué es el Microcrédito?

El microcrédito en Colombia surgió como una herramienta que promoviera el desarrollo y crecimiento de las medianas, pequeñas y microempresas, garantizando a las mismas la obtención de recursos económicos que materialicen el crecimiento de las mismas.

Inicialmente encontramos en la Ley 590 de 2000 más conocida como “Ley Mipyme”, en su artículo 34, modificado por el artículo 18 de la ley 905 de 2004, como el Estado establece la obligatoriedad del acceso de las Mipymes a los mercados financieros, decretando que ante fallas u obstáculos en la prestación del microcrédito en este segmento económico, el Estado mismo de forma temporal, debe determinar cómo los establecimientos que se dedican a la actividad de otorgamiento de créditos, deben destinar parte de sus recursos para atender dicho sector.

En este mismo sentido, el artículo 35 ibídem, cita la democratización del crédito, situación frente a la cual el Gobierno Nacional se fija un compromiso con las Mipymes, en cuanto a la formulación de políticas de democratización del crédito, reglamentando estímulos e incentivos al sector financiero, que llevarán a la oferta efectiva del crédito en éste segmento de mercado.

Más puntualmente se establece el Microcrédito en el artículo 39 de la misma ley, que lo define en el siguiente sentido: 5° SISTEMAS DE MICROCRÉDITO. Con el fin de estimular las actividades de microcrédito, entendido como el sistema de financiamiento a microempresas, dentro del cual el monto máximo por operación de préstamo es de veinticinco (25) salarios mínimos mensuales legales vigentes sin que, en ningún tiempo, el saldo para un solo deudor pueda sobrepasar dicha cuantía autorízase a los intermediarios financieros y a las organizaciones especializadas en crédito microempresarial, para cobrar honorarios y comisiones,

⁵ Ley 590 de 2000.

de conformidad con las tarifas que autorice el Consejo Superior de Microempresa, no repuntándose tales cobros como intereses, para efectos de lo estipulado en el artículo 68 de la Ley 45 de 1990.

Con los honorarios se remunerará la asesoría técnica especializada al microempresario, en relación con la empresa o actividad económica que desarrolle así como las visitas que deban realizarse para verificar el estado de dicha actividad empresarial; y con las comisiones se remunerará el estudio de la operación crediticia, la verificación de las referencias de los codeudores y la cobranza especializada de la obligación.”

A su vez el Decreto 919 de 2008, en su artículo 2, modificó el numeral 1) del artículo 2. del Decreto 519 de 2007, estableciendo el saldo de endeudamiento del deudor, sin dejar este aspecto al azar, por lo tanto se puntualizó el valor del mismo; así:

6 “1) Microcrédito: Es el constituido por las operaciones activas de crédito a las cuales se refiere el artículo 39 de la ley 590 de 2000, o las normas que la modifiquen, sustituyan o adicionen, así como las realizadas con microempresas, en las cuales la principal fuente de pago de la obligación provenga de los ingresos derivados de su actividad.

Para los efectos previstos en este numeral el saldo de endeudamiento del deudor no podrá exceder de ciento veinte (120) salarios mínimos mensuales legales vigentes al momento de la aprobación de la respectiva operación activa de crédito. Se entiende por saldo de endeudamiento el monto de las obligaciones vigentes a cargo de la correspondiente microempresa con el sector financiero y otros sectores, que se encuentren en los registros con que cuenten los operadores de bancos de datos consultados por el respectivo acreedor,

⁶ Decreto 919 de 2008

excluyendo los créditos hipotecarios para financiación de vivienda y adicionando el valor de la nueva obligación.”

El Estado también adquiere un compromiso importante con las Mipymes, cuando establece las condiciones en que debe ofertarse el crédito a las micro, pequeñas y medianas empresas en el artículo 45 de la ley 590 de 2000, modificado por el artículo 22 de la ley 905 de 2004, siguiendo de esta manera la línea garantista propuesta en este marco legislativo.

Hasta ahora podemos ver como el Estado se encargó de delimitar el Microcrédito, con un concepto que le establece un techo a los recursos destinados al microcrédito por microempresa, partiendo de la concepción legal de qué es microempresa, y determinando cuál debe ser la dirección de los honorarios en cuanto a la asesoría técnica, obedeciendo a la naturaleza del mismo.

Por qué el Microcrédito es un producto tan costoso?

7Los principales costos de administración, se encuentran concentrados, primordialmente, en la evaluación de la capacidad de pago futura de los clientes y en los altos costos de cobro que incluyen desplazamientos a zonas alejadas para localizar al cliente que se encuentra en mora. Esto hace que la inversión en personal pese mucho en el estado de resultados de un programa de microcrédito.

La colocación de cada microcrédito debe estar acompañada de garantías flexibles que en algunas ocasiones pueden ser muy efectivas. Sin embargo, muchas de las entidades financieras deben asumir pérdidas permanentes al realizar operaciones de bajo monto con microempresarios que no tienen la posibilidad de recuperar, por ser unidades productivas tan pequeñas que cambian fácilmente de actividad, de ubicación o que ven afectada su capacidad de pago por problemas de tipo familiar.

⁷ Tomado de la gaceta financiera. Archivo electrónico. www.gacetafinanciera.com/Mcr

Estos aspectos del negocio constituyen el mayor riesgo en la operación y administración de los microcréditos.

Actualmente, el marco normativo del microcrédito establece las siguientes condiciones o requisitos:

8(i) Otorgar financiación a las unidades productivas que cumplan con los parámetros de una micro empresa

(ii) El saldo de endeudamiento del deudor no puede exceder los 120 smmlv al momento de la aprobación, (Decreto 919 de 2008)

(iii) La principal fuente de pago de la obligación debe provenir de ingresos derivados de su actividad; (Decreto 919 de 2008, art.2)

(iv) Las entidades que otorguen este tipo de créditos pueden cobrar la comisión mipyme que no está incluida en los intereses, siempre y cuando el monto por operación no supere los 25 smmlv y cumpla los parámetros definidos por el Consejo Superior de la microempresa, (art. 39, Ley 590 de 2000).

(v) La tasa de interés bancaria corriente, para efectos del cálculo de la tasa de usura, es certificada (Decreto 519 de 2007) por la Superintendencia financiera, de manera independiente a las modalidades de crédito de consumo y ordinario, así como de vivienda.

Dentro de los requisitos descritos, la comisión mipyme merece especial atención porque soporta parte de los costos de llegar a esta población y remunera tanto la asesoría técnica especializada al microempresario, incluyendo las visitas que deban realizarse para la verificación del estado de la actividad empresarial.

⁸ Documento electrónico, semana económica, julio 29 de 2013. Asobancaria

⁹La situación actual del sistema financiero colombiano es buena con entidades solventes, no obstante la crisis financiera mundial; el sistema se ha venido consolidando en un número menor de establecimientos de crédito, con mayor solvencia, que ha incursionado en nuevos negocios y con un aumento elevado de la cartera de crédito en los últimos años; así mismo se ha dado un desarrollo rápido y eficiente en el mercado de deuda pública interna con un crecimiento paralelo de los inversionistas institucionales (fondo de pensiones, fondos fiduciarios, fondos de cesantías, fondos de valores, etc.); la preocupación principal está en un endeudamiento elevado de la población colombiana en crédito de consumo. En el tema específico de microfinanzas, un grupo de bancos ha incursionado en el campo, especialmente en el otorgamiento de microcrédito, en respuesta al llamado del gobierno nacional central, como parte de su estrategia de desarrollo, a través del denominado Programa de la Banca de Oportunidades (BO).

Microfinanzas en Colombia reduce principalmente a microcrédito, con un desarrollo relativamente bajo en otras áreas, tal como el área de seguros, excepto el seguro de protección exequial que se vende principalmente a través de fondos de empleados y cooperativas, el cual cuenta con una historia larga y exitosa, a través de organizaciones cooperativas alrededor de la marca LOS OLIVOS. Las entidades que otorgan microcrédito en Colombia, con excepción de los bancos, no realizan captación de ahorro del público, en la medida que esa actividad está restringida a los establecimientos de crédito y varias de las categorías de instituciones microfinancieras no lo son. Algunas entidades, como las cajas de subsidio familiar, fueron autorizadas al manejo de pequeños ahorros,

⁹ Documento electrónico "Microfinanzas e instituciones microfinancieras en Colombia. Javier Serrano Rodríguez. Sección de estudios del desarrollo de la comisión económica para América Latina y el Caribe CEPAL.

por ejemplo bajo la modalidad de ahorro programado, tema que seguramente va a adquirir una importancia mayor en el futuro, en conexión con el subsidio para vivienda de interés social.

Durante el Gobierno del Presidente Álvaro Uribe, el tema de microfinanzas recibió un apoyo especial, dentro de un programa de la Presidencia de la República denominado BANCA DE OPORTUNIDADES(BO), orientado principalmente a aumentar la profundización bancaria en Colombia, ya que la misma se considera bastante baja y facilitar el acceso de microempresarios al crédito formal; para ello el gobierno puso en marcha un programa formal desde la Presidencia de la República y logró el compromiso del sector bancario tradicional, tendiente a aumentar la participación del microcrédito en la cartera de crédito en los establecimientos de crédito. Como parte del programa de la banca de oportunidades, se ha venido promocionando el proyecto de los CORRESPONSALES NO BANCARIOS, cuyo propósito principal es el de ofrecer servicios financieros básicos en puntos de atención al público (por ejemplo, tiendas de barrio, terminales de lotería, supermercados, etc.), para facilitar el acceso de poblaciones de bajos ingresos, principalmente al sistema financiero y familiarizarlas con los servicios que ellos ofrecen.

En la promoción del mismo programa de la Banca de Oportunidades (BO), el gobierno intenta ampliar el campo de acción de la microfinanzas más allá del microcrédito; para ello, otorgó una serie de incentivos especiales para la apertura y manejo de cuentas de ahorro de bajo monto; entre estos incentivos hay que mencionar la exoneración del 4 por mil hasta un monto de \$16.000.000, la eliminación de la cuota de manejo, y la eliminación de las inversiones forzosas que hacen los establecimientos de crédito en FINAGRO, a partir de los saldos de las cuentas de ahorro.

Sin duda el gobierno del presidente Uribe realizó esfuerzos significativos para aumentar la bancarización de la población colombiana e incrementar el acceso de

grupos de bajos ingresos a los servicios financieros, un esfuerzo importante para vincular a los bancos comerciales, especialmente a los más grandes al programa de Banca de Oportunidades (BO), bajo el supuesto de que el trabajo de las ONG's, aunque importante no va a ser suficiente para lograr un impacto significativo en la bancarización de la población colombiana.

Así mismo, se han creado nuevos bancos especializados en Microfinanzas, que empezaron su operación en Colombia después de haber cumplido con las autorizaciones legales.

El sector cooperativo financiero, conformado por las cooperativas financieras y por las cooperativas de ahorro y crédito, comienza a diferenciar el campo de microfinanzas, de sus actividades tradicionales de captación y colocación de recursos en estratos de bajos ingresos, con una oferta de microcrédito dirigida a microempresarios, que sigue los lineamientos establecidos por la ONG's, que lideraron el desarrollo del microcrédito en Colombia, tales como las Fundaciones relacionadas con la Organización Banco de la Mujer.

El gobierno ha sido relativamente exitoso, en la medida que los bancos más grandes han hecho un esfuerzo importante en esa dirección, con estructuras especializadas, que compiten con la oferta tradicional, que inicialmente estuvo limitada a las ONG's relacionadas con la Organización Banco Mundial de la Mujer, el Banco Caja Social Colmena y a FINAMÉRICA, una compañía de financiamiento comercial, especializada en microcrédito; para atraer a los bancos fue fundamental el Fondo Nacional de Garantías, con su programa de garantía parcial de las obligaciones financieras, adquiridas por los microempresarios, en la medida que le permitió a los bancos incursionar en un mercado en el cual no tenía experiencia.

La oferta de microfinanzas no solo ha incrementado cuantitativamente sino también cualitativamente; los actores (bancos, las fundaciones del Banco Mundial de la Mujer, las cooperativas financieras, las Cajas de Compensación Familiar, los

Actuaries y las Fundaciones) han hecho un esfuerzo importante para montar estructuras especializadas, especialmente en el manejo de la relación con el microempresario, soportada en el modelo tradicional de banca relacional, que desarrollaron las ONG's, y con el apoyo de la tecnología (conectividad, accesibilidad), para lo cual ha sido importante el apoyo de entidades internacionales (por ejemplo USAID) y los incentivos otorgados por el gobierno nacional a través del programa de la Banca de Oportunidades.

Las tasas de interés aplicadas a los microcréditos en general son más altas que las tasas bancarias normales. La explicación de ello radica ¹⁰ principalmente a que cobrar y prestar una suma determinada a través de miles de préstamos infinitos tiene un costo mayor que prestar y cobrar la misma suma con unos pocos préstamos grandes; es decir, los costos administrativos más elevados deben ser cubiertos por tasas de interés más altas.

Los costos operativos son los principales determinantes de los niveles de las tasas de interés.

¹¹La ley 45 de 1990 establece normas en materia de intermediación financiera, por ende en su título III el cual se denomina "Transparencia de las operaciones", en su capítulo I "INTERESES", artículo 71 determina: "Fijación de tasas máximas de interés para los establecimientos de crédito. La letra C) del artículo 6º del Decreto 2206 de 1963 quedará así: "C) Señalar las tasas máximas de interés, remuneratorio y moratorio, que los establecimientos de crédito pueden cobrar o pagar a su clientela sobre todas las operaciones activas y pasivas, y fijar las tasas de descuento. Las tasas máximas de interés que pueden convenirse en las operaciones en moneda extranjera continuarán sujetas a las determinaciones de

¹⁰Portal de Microfinanzas. www.portalmicrofinanzas.org. Publicación 28 de agosto de 2013.

¹¹ Tomado de la ley 45 de 1990.

la junta monetaria, Estas tasas podrán ser diferentes en atención a aspectos tales como la clase de operación, el destino de los fondos y el lugar de su aplicación. Los establecimientos de crédito que cobren tasas de interés en exceso por las señaladas por la Junta Monetaria estarán sujetas a las sanciones administrativas que establezca la junta en forma general para estos casos.”

Las tasas de interés que se establecen en el Microcrédito son dictadas por el Banco de la República, específicamente por la Junta Monetaria, las cuales son certificadas por la Superintendencia Financiera.

La Superintendencia financiera de Colombia certificó ¹² el interés bancario corriente efectivo anual para la modalidad de microcrédito en 34,12 por ciento, ésta rige desde el 1 de octubre de 2013 al 30 de septiembre de 2014, y la tasa de usura para el mismo período en la modalidad de Microcrédito de 51,18%.

En efecto estas tasas son las más altas en las entidades crediticias, por las circunstancias antes mencionadas que hacen relación al riesgo de este tipo de crédito.

¹² www.superfinanciera.gov Indicadores económicos anuales.

9.1.2. MODELO MUHAMMAD YUNUS

¹³Este modelo también conocido como el modelo Grameen, muestra como allí en cabeza del profesor Yunus, crece la preocupación por problemas sociales, concluyendo que la necesidad de la población pobre era una pequeña financiación para salir de una situación difícil, otorgando préstamos de pequeñas cuantías con recursos propios, cuyas principales características fueron:

- . La proximidad tanto física como cultural a los clientes.
- . Los cambios en las garantías, que pasan de ser garantías bancarias tradicionales a incluir sistemas alternativos como préstamos grupales o montos crecientes a medida que se cumple con los compromisos anteriores.
- . La preferencia de las mujeres como clientes. Se consideran a las mujeres como un sector especialmente empobrecido capaz además de emplear los préstamos y realizar los pagos de forma más responsable.

¹⁴En el modelo aquí citado, es preciso hablar de su estrategia desde dos puntos:

- . Los fuertes lazos sociales entre pequeños grupos de deudores.
- . La participación de los deudores en el manejo del banco.

¹³ Microfinanzas: descripción del fenómeno y análisis crítico de su impacto. Alberto Torralba Simón. Universidad Zaragoza. Trabajo de grado. Documento electrónico. <http://Zaguán.unizar.es>

¹⁴⁻¹⁵ El Microcrédito en Colombia; una mirada al impacto en el ingreso de la población bogotana beneficiada por la banca de las oportunidades en el período 2006-2007. Norma Constanza Gil- Lorena Gallo. Universidad de la Salle. Documento electrónico.

¹⁵Yunus habló del “Grupo solidario”, que era el conjunto de individuos que se asociaban para solicitar un microcrédito, donde el retorno de los recursos tenía un alto grado de confiabilidad, pues la garantía era colectiva, aprobando y haciendo responsables de los préstamos a individuos que tenían mayor probabilidad de repagar, y en caso que se produjera un incumplimiento individual, el grupo asumiría el pago de esas obligaciones.

El sistema de grupos identifica las personas confiables y con quienes se asegura el repago. Otra de las bondades de este modelo es la participación de los deudores en el manejo del banco como una estrategia que permite a los deudores ser parte clave en la solución del problema de asimetría de la información, pues son ellos quienes identifican si este u otro grupo, puede llegar a recibir un crédito, pues están más cercanos a la población objetivo y conocen sus condiciones tanto de repago, como de valores entre grupo, así se convierten en líderes comprometidos con la organización, con su comunidad, y sobre todo con su autosuperación.

¹⁶Uno de los aspectos relevantes en esta iniciativa del profesor Yunus, es demostrar empíricamente que no es solamente dentro de las actividades económicas establecidas o donde ya existe un poder de compra, donde puede darse el crédito, sino que su origen es previo a las mismas; el crédito es entonces una condición previa para el desarrollo de los pueblos y no consecuencia del nivel de negocios ya establecido.

¹⁶ El Microcrédito en Colombia; una mirada al impacto en el ingreso de la población bogotana beneficiada por la banca de las oportunidades en el período 2006-2007. Norma Constanza Gil- Lorena Gallo. Universidad de la Salle. Documento electrónico

Ahora de palabras del mismo profesor Yunus, cuenta acerca de su modelo:

¹⁷Me satisface mucho cuando las personas tienen interés en oír lo que hacemos porque es un mensaje que siento la necesidad de transmitir a todo el mundo. Es algo que normalmente la gente encuentra muy difícil de aceptar o de creer: que las cosas pueden suceder tal como suceden. Estoy muy contento de que Rafael les haya informado tanto sobre Bangladesh como sobre el Banco Grameen. Así, mi cometido es mucho más fácil.

Voy a explicarles brevemente cómo empezamos, y luego les hablaré sobre las grandes cuestiones que están implicadas en todo esto. ¿De qué trata el Banco Grameen? ¿Por qué es diferente a todos los demás bancos? ¿Qué tiene de especial?

Primero quiero dejar claro que no soy banquero. No he sido formado como banquero, ni nunca pensé convertirme en banquero. Por tanto, en lo que me vi involucrado fue una cosa más o menos accidental. Me vi obligado a implicarme debido a las circunstancias. Como mencionó Rafael, Bangladesh se independizó en 1971. Nos ilusionó muchísimo. Finalmente habíamos salido de un tipo de relación que no funcionaba con Paquistán. Por fin podíamos tomar nuestras propias decisiones políticas. Podíamos diseñar nuestra sociedad de la forma que queríamos y convertirnos en la nación de nuestros sueños. Pero, como pasa con todos los sueños, especialmente con los sueños de las naciones recientemente independientes, se puede convertir en una especie de pesadilla. No siempre se dirigen en la dirección esperada. Esto mismo pasó en los primeros años de Bangladesh. Terminamos en hambruna. En lugar de mejorar nuestra situación económica, se levantó la hambruna en el país. Muchas personas murieron de hambre.

¹⁷ Extracto conferencia del Profesor Muhammad Yunus, director y fundador del Grammen Bank de Bangladesh.

Esa época fue cuando estaba dando clases en una de las universidades de Bangladesh. No sienta bien, no es agradable enseñar economía, de todas las asignaturas, en el aula, explicándoles a los alumnos las elegantes teorías económicas, lo perfectas que son, que se pueden resolver todos los problemas económicos con esas poderosas teorías económicas, cuando sales del aula y no ves más que hambre, personas hambrientas y muriéndose de hambre. Te preguntas para qué valen tus teorías económicas de libro de texto si no son útiles para las personas que están muriéndose o a punto de morir, y no por ninguna enfermedad en particular. Se mueren porque simplemente no tienen un poco de comida. Es una cosa muy dolorosa --cuando uno está comiendo y justo en la puerta de al lado alguien se está muriendo porque no tiene comida.

Por tanto, me sentí muy inquieto, como muchos otros en Bangladesh que se sentían muy descontentos y desencantados con la forma en que iban las cosas alrededor de nosotros. Y pensé que no tenía sentido y que era totalmente inmoral enseñar aquellas teorías que no significaban nada. No sabía qué hacer, porque era lo único que hacía. Había continuado mi formación académica y había hecho todo lo que había tenido que hacer para convertirme en profesor.

Por tanto, sentí que quizás podía hacer algo. Podía ser sencillamente un ser humano y ser útil a otro ser humano. No se necesita un certificado para ser útil a otro ser humano, y no se tiene que leer libros de texto para hacerlo. Una relación de humanidad es suficiente para ello.

Por tanto, hice exactamente eso. Fui por los pueblos intentando ver si había una oportunidad para poder ser útil a alguien. A lo mejor no iba a ser mucho, pero me sentiría un poco mejor si un día había hecho algo aunque fuese para una sola persona.

Mientras hacía eso, vi muchas cosas pequeñas, cosas que no sabía antes. Mis libros de economía nunca mencionaron todo eso que tenía que ver con las realidades de la vida de los pobres, la realidad de la vida de las personas en Bangladesh. La universidad estaba a tan sólo a unos pasos de aquel pueblo, pero no sabía casi nadie cómo se desarrollaba la vida en ese pueblo.

Vi como sufría la gente por no tener una cantidad pequeñísima de dinero. Tenían que pedir prestado el dinero a prestamistas, a usureros. Y los usureros se aprovechaban y convertían a estas personas prácticamente en esclavos, porque literalmente trabajaban para los usureros. Lo poco que ganaban se lo quedaban los usureros y tenían muy poco para sí mismos.

Así pues, tuve una idea. Si les podía proporcionar este poquito de dinero, probablemente las cosas iban a serles más fáciles. Por tanto, hice una lista de personas que necesitaban esta pequeña cantidad de dinero. La lista contenía 42 nombres cuando la terminé, finalmente. La cantidad total de lo que necesitaban era 27 dólares. Fue chocante para mí, porque como profesor de economía enseñaba sobre los planes nacionales de desarrollo de un país, cómo se elaboraba el plan quinquenal, cómo los planes quinquenales cambiaban la calidad de vida de los pobres en Bangladesh. Allí hablamos de millones de dólares, de miles de millones de dólares de inversión. Nunca hablamos sobre menos de un dólar por persona para las necesidades de las personas.

Realmente era una gran sorpresa. No sabía qué respuesta podía dar en una situación como ésta. De todas formas, di los 27 dólares a esas 42 personas y les dije que devolvieran el dinero que debían a los usureros. Les dije que podían seguir con su trabajo y guardar todo el dinero que generaban utilizando el dinero.

Les dije que podían devolverme el dinero si lo querían, cuando estuvieran en condiciones de hacerlo.

Pero la ilusión que generaba en estas 42 personas es lo que me llevó a involucrarme en todo esto. ¡Estaban tan contentos! Para ellos parecía como un milagro que alguien realmente les diera dinero sin las condiciones de los usureros. Y se me vino la idea de que si puedes hacer tan contenta a tanta gente con una cantidad tan pequeña de dinero, ¿por qué no hacer más de lo mismo? Estaba planteando la forma de hacerlo cuando se me vino a la cabeza que en lugar de hacerlo yo con mi dinero, debía intentar encontrar alguna solución institucional para que continuara aun cuando no lo pudiera atender. Las personas habrían establecido su derecho, por lo que podrían recibir el dinero cuando lo necesitaran.

Así que acudí al banco. Pensé que el banco era la institución adecuada para esto. Se trataba del banco que estaba situado en el mismo campus donde daba clases. Cuando propuse al director que debía dar préstamos a los pobres del pueblo donde vivíamos todos, casi se cayó del cielo. No podía creer siquiera que lo había propuesto. Dijo: “Es imposible. No se puede hacer”. Yo dije: “¿Qué tiene de imposible? Es una cantidad tan pequeña de dinero que tendrá que dar que no les hará daño”. Dijo: “No, no es cuestión de hacernos daño. El dinero no es lo importante. No es la cantidad. Es sólo que en principio no puedo dar el dinero a los pobres”. Dije: “Eso es muy curioso porque se supone que se presta dinero a personas que lo necesitan, y ellos son los que lo necesitan”. Dijo: “No, aunque lo necesiten, no pueden conseguir un préstamo bancario porque no son solventes”. Por tanto, tuve una gran discusión sobre quién merece recibir un crédito y quién no, pero se mantuvo en su postura de que un banco no puede prestar dinero a pobres porque no tienen solvencia.

Eso fue la lección más importante para mí. Fue mi primera lección de banca y se me ha quedado. He estado luchando con esto durante los últimos 26 años y probablemente seguiré en el futuro intentando convencer al mundo de que los

pobres merecen recibir un préstamo tanto como cualquier otro en el mundo. Los pobres son, en muchos casos, mucho más merecedores de un préstamo que los ricos, especialmente en Bangladesh, donde los ricos que piden préstamos de los bancos no los devuelven y se salen con la suya. Nadie puede tocarlos porque son personas poderosas.

Por tanto, de todas formas seguí manteniendo esta postura, de que los bancos debían al menos intentar dar dinero a los pobres en el pueblo. No encontré ninguna forma de hacerlo. Todo el mundo decía lo mismo. Hablé con los altos directivos de los bancos. Decían lo mismo. Finalmente, se me ocurrió una idea que funcionó. Les dije: “Me ofrezco como avalista. Firmaré todos sus papeles, y darán el dinero a las personas que yo identifique y asumiré el riesgo. Así, todas sus reglas están aseguradas y me pueden dar el dinero”. Sonaba muy razonable, muy lógico. Seguramente a ustedes les parecerá muy razonable. Pero los bancos no se metieron enseguida. Tardaron otros tres o cuatro meses para decidirse. Hizo falta que escribiera muchas cartas, con planes de cómo iba a hacerlo y cómo el banco iba a responder.

Finalmente, en 1976, después de acordarlo todo, di el primer préstamo a la gente a través del banco. El director del banco me advirtió de que el dinero nunca iba a volver, por que cometía un error al dar dinero a los pobres. Por tanto, que me preparara, que nunca vería ese dinero más. Yo dije: “Asumiré el riesgo. No tengo idea de si el dinero volverá o no, pero creo que es legítimo hacerlo”. Y lo hice.

Afortunadamente para mí, se devolvió cada penique. No tuve ningún problema. Y me encantó que fuera tan fácil porque todo el mundo me estaba metiendo miedo de que no iba a funcionar. Cuando le dije al director: “Mira, me han devuelto cada penique, ha funcionado”, éste dijo: “Bien, puede que haya funcionado en un pueblo, porque es pequeño, y vas detrás de todo el mundo para que te lo paguen, pero si lo haces en dos pueblos no te lo devolverán”. Así que dije: “Vale, lo intentaré en dos pueblos”. Lo probé en dos pueblos, uno al lado del otro. Y seguía

funcionando. No le impresionó en lo más mínimo. Dijo: “Quizás lo debes hacer en cinco pueblos”. Así que fui, y lo hice en cinco pueblos para convencerle de que funcionaba. Funcionó, pero no quedó convencido. Seguía aumentando el número cada vez que me parecía que ahora el banco iba a aceptar el hecho de que los pobres merecían recibir préstamos porque me habían devuelto el dinero sin ningún problema. Cada vez decía que no, que tenía que hacerse en otro número de pueblos. Por tanto, llegó el momento en que empecé a pensar, ¿por qué intento convencerle a él? ¿Por qué se habían vuelto tan importantes sus decisiones para mí? Al principio no tuve idea de si iba a funcionar o no. Pero ahora, después de realizarlo unas cuantas veces, en muchos pueblos, estoy totalmente convencido de que lo que veo es lo correcto, de que lo que estoy comprobando es la realidad. Lo que él decía era totalmente fabricado, una completa mentira, una postura sin fundamento.

Por tanto, me pregunté, ¿por qué no crear mi propio banco, un banco que trabaja para los pobres? Así que me centré en eso, en averiguar cómo establecer un banco para los pobres. Presenté mi propuesta al Ministerio de Hacienda de Bangladesh y no les hacía muy feliz la propuesta porque pensaban que iba a crear más problemas para ellos. Me explicaron que ya tenían muchos bancos y que todos creaban problemas porque daban dinero a los ricos que nunca se ocupaban de devolverlo. Por tanto, ¿por qué vas a establecer un banco para crearnos más problemas?

Les dije que no pedíamos dinero, por lo que no debían de preocuparse. Solo queríamos su autorización. De todas formas, ésta tardó otros dos años. Nos convertimos finalmente en un banco en 1983, y empezamos a trabajar poco a poco para ampliarnos. Aprendimos muchas cosas, cosas que se dicen de una manera, se creen de una manera, pero la realidad de la situación nos enseña una historia completamente distinta.

La primera nos apareció con mucha claridad. Me enzarqué en una especie de batalla con los bancos existentes, los bancos convencionales, no sólo sobre la cuestión de prestar dinero a los pobres, sino al mismo tiempo abrí otro frente con ellos. Se trataba de prestar dinero a mujeres, sin tomar en consideración si fueran ricas o pobres. Mi alegación contra los bancos era que no sólo negaban préstamos a los pobres, sino que los negaban también a las mujeres. Y di ejemplos de las estadísticas del sistema bancario de Bangladesh. De todos los prestatarios de todos los bancos, ni siquiera un uno por ciento de ellos resultaba ser mujeres. Por tanto, les decía que algo no estaba bien en su sistema que no podía satisfacer las necesidades de las mujeres. Seguían quejándose de que no, no era verdad, que intentaban dar préstamos a mujeres, pero que las mujeres no venían a pedirlos.

Di ejemplos de sus reglas, según las cuales si una mujer quiere pedir un préstamo, si acude al director con su proyecto, el director siempre le pregunta: “¿Lo ha hablado con su marido?” Si ella dice que sí, luego el director le pregunta: “¿Apoya él su proyecto?” Si le dice que sí, que apoya mucho su proyecto, entonces le dice: “Pues, ¿por qué no trae a su marido el lunes y podemos hablar del proyecto?”

Dije: “¿Por qué, el mismo director cuando acude un hombre al banco con su propuesta no le plantea una pregunta similar: “Lo ha tratado con su mujer? ¿Apoya ella su proyecto?” Y finalmente, “¿por qué no trae a su mujer el lunes y hablaremos del proyecto?”

Decía: “Algo está mal en todo esto. Es asimétrico. No es idéntico. No es igual”. Eso, por tanto, era lo que mantenía a las mujeres fuera del sistema. No pasó nada. Sólo me escuchaban de puertas afuera, pero no hicieron nada al respecto.

Cuando empecé mi trabajo quise asegurarme absolutamente de que la mitad de los prestatarios fueran mujeres. Se trataba de una decisión a propósito del debate que mantenía con los bancos en ese momento. Llegar a una decisión es probablemente mucho más fácil que ponerlo en práctica, que es muy difícil. Me enteré de esto de la forma más difícil, porque cuando iba a las mujeres pobres en los pueblos de Bangladesh para convencerles a que recibieran préstamos de nosotros, nos miraban con incredulidad: “Qué es lo que nos quiere dar?” Pensaban que estábamos intentando meterles en algún lío, en algún tipo de problema.

Literalmente huían de nosotros. Era extremadamente difícil convencer a las mujeres para que acudieran y recibieran el dinero. Una explicación que oía con frecuencia era: “No sé qué hacer con dinero, ¿por qué voy a cogerlo?” Y, “no quiero meterme en líos. Nunca he tocado dinero en mi vida. Esto crearía un montón de problemas para mí.” Esa era una. Otra que era muy frecuente era que nos decían: “Mi madre me dijo cuando murió que nunca debía pedir prestado nada a nadie”. Esto no se puede discutir. Una vez que una madre haya aconsejado a su hija a que nunca debía pedir prestado dinero de nadie, y ella lo sigue al pie de la letra, ¿de qué te vas a quejar?

Escuchábamos eso y empezamos a pensar que quizás debíamos formular una manera de hacer frente a estas posturas, por lo que ideamos una respuesta a la segunda explicación. Nuestra respuesta era muy directa. Decíamos: “Sí, su madre era una persona muy sabia. Le dio los consejos correctos. Lo mejor que le podía hacer era aconsejarle que no pidiera prestado nada de nadie, porque cuando murió su madre, en ese momento no existía el Banco Grameen La única manera en que pudiera obtener dinero era a partir de los usureros, y si pide un préstamo de un usurero su vida ha terminado. Se convierte totalmente en esclava. Es la esclavitud. Así que le dio un buen consejo. Pero, sabiendo que su madre era una persona muy sabia al darle ese consejo, puede usted estar segura de que si estuviera viva hoy y si surgiera esta cuestión hoy y la fuera a consultar, le

aconsejaría enérgicamente a que se uniera al Banco Grameen, porque sabría que el Banco Grameen es muy diferente de los usureros”. Luego le dábamos la explicación de lo que era el Banco Grameen, lo que eran los usureros y le decíamos :“Piénselo. ¿Qué le hubiera dicho su madre si estuviera viva hoy?” Y seguimos desde allí. Eso le hacía pensar, al menos, en lugar de descartarnos totalmente de entrada.

De todas formas, tardamos seis años en llegar finalmente a un nivel en que el número de los prestatarios varones y hembras se equilibrara. Nos ilusionamos muchísimo. Finalmente lo habíamos logrado. Finalmente habíamos conseguido algo tan difícil.

Después empezamos a notar algo extraordinario. El dinero que llegaba a la familia a través de las mujeres se traducía en muchísimo más beneficio para la familia que la misma cantidad de dinero llegada a la familia a través de los hombres, en todos los casos. No eran sólo unos casos así y otros de otra manera. De una forma muy sistemática se ve el impacto de que la mujer sea la prestataria y trae el beneficio a la familia.

En primer lugar, si la madre es la prestataria invariablemente el beneficio del préstamo iba directamente a los hijos. Nunca se veía nada distinto. Era muy obvio. No tengo tiempo para entrar en detalle, pero el impacto de los ingresos de la madre en los hijos y las hijas de la familia es muy visible.

Otra cosa que se nota es que ella maneja el dinero que recibe del banco con muchísima precaución, muchísimo cuidado. Eso viene de la propia experiencia que tiene como mujer en una familia pobre. Desarrolla una habilidad, la habilidad de gestionar recursos escasos en la familia. A ella siempre se le da una cosa muy pequeña, pero las exigencias que tiene que satisfacer con esta cosa tan pequeña son enormes. Así que tiene que estirar todo con mucho cuidado para que pueda satisfacer tantas demandas de la familia como sea posible con el pequeño recurso que tiene.

Así pues, cuando recibe el dinero aporta esa habilidad especial que ya tiene para trabajar con esa pequeña cantidad de dinero. Gestiona el dinero con la máxima habilidad que pueda aportar un ser humano. Y es maravilloso cómo lo hace.

Tiene una visión a más largo plazo. Quiere abandonar la pobreza, la miseria y la indignidad de vivir en la pobreza. Siendo mujer es más sensible a la humillación de ser pobre que si fuera un hombre, por lo que intenta salir de la situación de la pobreza en que se encuentra de una manera muy sistemática. Se ven los pasos que intenta dar. Intenta seguir los principios muy estrictamente para que nunca pierda ningún beneficio del préstamo que ha recibido.

Así pues, viendo todo este beneficio, cambiamos nuestro planteamiento completamente. En lugar de ser equitativos, manteniendo a los hombres y a las mujeres en un nivel de igualdad, fuimos un poco audaces. Dijimos que desde ese momento en adelante íbamos a centrarnos sólo en las mujeres. A la gente no le gustó, pero seguimos adelante y lo pusimos en práctica de forma sistemática. Ralentizó nuestro trabajo, porque encontrar mujeres para unirse al Banco Grameen era un proceso muy lento. Tenían mucho miedo a unirse al Banco Grameen, pero pensamos que merecía la pena todavía, y seguíamos adelante con ello.

Hoy día el 95 por ciento de nuestros prestatarios son mujeres. Y muchas de las cosas positivas que han ocurrido con el Banco Grameen --creo que cualquiera puede saber inmediatamente por qué ha sido así -- son porque la abrumadora mayoría de nuestros prestatarios son mujeres. Lo han hecho tal como es. Y estamos muy orgullosos del hecho de que han cambiado sus vidas, las vidas de sus familias y todo lo que tienen alrededor.

Cuando veamos a una mujer recibiendo un préstamo, preguntamos ¿qué hace con ese dinero? La gente se pregunta. No tienen ninguna especialización, no han ido a ninguna escuela, no tienen ninguna formación. Básicamente son mujeres analfabetas. ¿Cómo pueden gestionar un negocio? Cuando a uno se le pone

delante de un reto le surgen las ideas, ideas que puede manejar. Una mujer que ha dicho repetidas veces que no sabe nada, que no podría nunca utilizar el dinero, por lo que por favor no se le diera el dinero, cuando se entera de que su vecina se ha unido al Banco Grameen y se ha comprado una vaca y está criando la vaca, vendiendo la leche y ganando dinero, de repente su mente se pone en marcha. Dice: "Yo lo puedo hacer mejor que ella. Siempre sabía que podía hacer las cosas mejor que ella. ¿Por qué no me compro una vaca y demuestre que lo puedo hacer mejor?" Funciona a través del ejemplo, viendo cómo lo hace otra persona. De repente su mente se pone en marcha. Cuando se hable de un negocio con ella se asusta mucho. ¿Qué es un negocio? ¿Cómo se lleva un negocio? Pero cuando venga de forma concreta todo le parece más sencillo.

Hoy día hay una gran variedad de actividades en las que están implicadas mujeres en el Banco Grameen, y han abandonado la pobreza en el camino.

El Banco Grameen es la institución más estudiada --el proyecto de investigación más grande-- del mundo. Todo el mundo tiene curiosidad sobre lo que hacemos y quiere enterarse. Piensan que sólo estamos lanzando grandes afirmaciones, que no pueden ser verdad. ¿Cómo pueden los pobres cambiar sus propias vidas sólo con préstamos? Debe haber algo más, están exagerando u ocultando información.

Así pues, vienen y nos estudian. Algunos son estudios muy rápidos, algunos son continuos y duran varios meses o un año. Pero el resultado de todos estos estudios es muy satisfactorio para nosotros porque todos los investigadores hallan que la renta de los prestatarios aumenta de forma continua, y los niños de estas familias están avanzando en muchos aspectos, especialmente en términos de nutrición. La nutrición en las familias del Banco Grameen es mucho más alta que en las familias no Grameen. Se ha demostrado una y otra vez.

La mortalidad infantil es muy alta en Bangladesh, pero los estudios demuestran que la mortalidad infantil en Bangladesh se ha reducido en un 37 por ciento a lo largo de un período de diez años. Una vez más, no somos un programa de salud,

ni un programa dedicado a la infancia, pero se crea algo en el sistema que ha hecho reducirse la mortalidad infantil muy sistemáticamente.

Las condiciones de la vivienda en el Banco Grameen son mucho mejores que las condiciones en familias no Grameen, porque el Banco Grameen también ofrece préstamos para la vivienda. Cuando quisimos ofrecer este tipo de préstamos, todo el mundo decía: “Están locos. Dar préstamos para comprar una vaca es suficiente. Pero si dan préstamos para la vivienda será un desastre. Una vaca da leche y se paga el préstamo vendiendo la leche, pero una casa no da leche. ¿Cómo se va a pagar el préstamo para la vivienda?” Yo seguía insistiendo que la forma en que vive la gente en la pobreza -- techos con goteras, suelos de barro-- afecta la productividad. La productividad de las personas que viven en estas condiciones baja mucho. Si tuvieran un buen techo y un suelo seco, las mismas personas podrían trabajar más y cambiar sus vidas de forma muy diferente, muy rápida.

Introduje el préstamo para la vivienda en 1984 y tuvo una gran acogida por parte de la gente. Les encantaba el hecho de que el Grameen les daba un préstamo para la vivienda. Cuando hablo de préstamos para la vivienda, puede que estén pensando en grandes cifras, pero es una cantidad muy pequeña. Cuando empezamos, estos préstamos sólo eran de 100 dólares y paulatinamente se han ido aumentando hasta 300 dólares. El actual préstamo para la vivienda está entre 300 y 600 dólares. Ésta es una enorme cantidad de dinero para ellos, y construyen bonitas casas con este dinero. Se sorprenderían ustedes de cómo esta pequeña cantidad de dinero puede dar lugar a una casa tan bonita, una casa con un techo de estaño, con cuatro pilares de hormigón, una letrina y un acceso a agua potable. Todo esto sale de estos préstamos para la vivienda de entre 300 y 600 dólares.

Hasta ahora hemos concedido más de medio millón de préstamos para la vivienda y no tenemos ningún problema. Es un préstamo a diez años, y lo pagan en plazos semanales. Cuando la casa está terminada, el momento en que entren en la nueva casa, el día que la ve, toda la familia siente como si entrara en un palacio.

Para ellos es una estructura increíble, porque la forma en que vivían antes sólo era apta para animales, no para seres humanos. Hoy, por primera vez, sienten que su familia puede vivir como seres humanos y ya no como animales. La dignidad que les aporta es importante. Trabajan mucho para asegurarse de nunca saltar ninguno de los plazos de pago para la casa, para que puedan convertirse en propietarias de propio derecho de la casa que han creado. Todas estas cosas ocurren porque el Banco Grameen les ha ofrecido el préstamo y lo han estado pagando sin morosidad.

Muchas personas están interesadas en nuestro trabajo. Siguen visitándonos. Muchos preguntan por qué no hacerlo en sus propios países, por lo que ha empezado a extenderse. Existen actualmente casi 100 países en los que hay programas de tipo Grameen, con exactamente los mismos resultados. Y una vez más, me planteo la pregunta: “¿Es legítimo decir ya que los pobres no son aptos para recibir préstamos después de haberlo demostrado una y otra vez, año tras año, mostrando con qué diligencia pagan su crédito y al mismo tiempo cambian sus vidas? ¿Puede decirse que los pobres no son solventes? Para mí es muy razonable decir que la verdadera pregunta que debe plantearse no es si los pobres merecen la confianza de los bancos, sino si los bancos merecen la confianza del pueblo.

Hemos creado una estructura de instituciones financieras a la que la mitad de la población del mundo no tiene acceso. Todas las instituciones financieras que hemos creado alrededor de nosotros sólo tratan con la mitad más alta de la población del mundo. La mitad más baja de la población del mundo no tiene ningún acceso a todo eso.

Esto, ¿qué significa a las personas que no tienen acceso a ningún tipo de servicio financiero? Probablemente ellos no saben lo que pierden porque nacen en esta situación. No saben lo que es contar con servicios financieros de todo tipo. La única manera en que puedo demostrar cómo sería algo como lo que sigue:

Supongamos que todos nos despertásemos mañana por la mañana y nos enterásemos de que todos los bancos, todas las instituciones financieras, habían dejado de funcionar de repente. ¿Cuál sería nuestra sensación? ¿Cómo seguiríamos con nuestras vidas? Nuestras tarjetas de crédito no funcionan, los talones no funcionan, los bancos no funcionan. Nada que tiene que ver con el sistema financiero, ni la bolsa ni los fondos de inversión, funciona. ¿Cómo sería la vida? Si uno puede sentir algo de esto, es como es para la mitad más baja de las personas de este planeta, porque ellas no tienen nada de esto. Ahora, imagínense otro escenario. Supongamos que las personas que ahora están rechazadas del sistema bancario, se despierten mañana y se enteren de que de repente tienen todo tipo de servicios financieros: tienen tarjetas de crédito, talonarios, cuentas bancarias, la bolsa, pueden hacer todo lo que quieran hacer. ¿Cómo serían sus vidas? ¿Cómo sería su economía? Definitivamente no sería como es actualmente. Su economía estaría en auge, vibrante. Su actividad saldría a chorros. Y ya no serían pobres, porque las personas tienen su propia capacidad para cambiar sus propias vidas.

Cada ser humano está dotado con una enorme capacidad, una enorme potencialidad, pero la sociedad no permite que ésta salga. Utilizo el ejemplo de un árbol bonsai. Es un árbol grande y alto, pero al ponerlo en una pequeña maceta, sólo se convierte en un árbol pequeño. No crece más porque no tiene el apoyo para crecer. Las semillas son las mismas, pero debido a que el apoyo es muy pequeño no crece. La pobreza y los pobres son iguales. Los pobres son iguales que cualquier otro ser humano, con toda la capacidad que tiene cualquier otra persona, pero no tienen el apoyo de la sociedad. No tienen el mismo apoyo que los demás. Por tanto, son pequeños. Y los miramos como un poco negligentes, 'mira, no han crecido, son pequeños'. No nos sentimos responsables. La pobreza no es creada por los pobres. La pobreza es creada por el sistema que hemos creado alrededor de ellos. Por tanto, tenemos que volver al principio y enterarnos

cuáles son las instituciones que les rechacen, que no les presten servicios, que no les ofrezcan las mismas facilidades que a otras personas.

Eso es la parte importante. Hemos declarado el objetivo de desarrollo del milenio, y el mundo entero ha participado. Todos los líderes mundiales, todas las naciones, han firmado para reducir el número de pobres en el mundo a la mitad para el año 2015. No hay ninguna polémica. Todo el mundo está de acuerdo. Existe un consenso total, global. Pero, después de firmar el documento, ¿qué hacemos para lograrlo? Esa es la pregunta que nos tenemos que plantear. Tenemos que seguir planteándola a nuestros gobiernos. ¿Qué estamos haciendo al respecto? Estamos comprometidos con reducir el número de pobres a la mitad para el año 2015.

Ya han pasado dos años, y quedan 13. ¿Vamos a llegar al 2015 y simplemente olvidarlo sin más, tal como hicimos –recordarán-- en las décadas de los 80 y los 90? Educación para todos para el año 2000. Sanidad para todos para el año 2000. Muchas cosas para todos para el año 2000. Y el año 2000 llegó y se fue. Ni siquiera nos molestamos en averiguar lo que habíamos logrado. Todo estaba olvidado. Espero que el 2015 no llegue y se marche de esta manera. Por tanto, todos tenemos que tener mucho cuidado, trabajar mucho, para asegurar que este compromiso mundial se mantenga. Al intentar conseguirlo estoy seguro de que prestaremos mucha atención al microcrédito porque es un instrumento que cambiará sus vidas radicalmente.

Otro aspecto, y concluiré, será la tecnología de la información. Si se logra llevar la tecnología de la información a los pobres, junto con el microcrédito, creo que será algo muy potente para ayudar a los pobres salir de la pobreza con su propia iniciativa, no la de otros. Sólo se tiene que llevarles los medios, y luego ellos cambiarán su propio mundo.

Así pues, esta es la historia que quería compartir con ustedes. Espero que reflexionen sobre por qué no prestamos dinero a los pobres, por qué no les llevamos todas las demás facilidades que disfrutamos nosotros mismos.

9.1.3. CONCEPTO SOBRE EL ASISTENCIALISMO EN COLOMBIA

¹⁸El BID en 2006 publicó el estudio “ Does Foreign Aid Help Reduce Income Inequality? (Reduce la ayuda extranjera la desigualdad en el ingreso?); los investigadores que lo realizaron no hallaron una relación significativa entre las mudables mencionadas , indicando claramente dicha situación que las dádivas entregadas no influyen en el logro de una sociedad más equitativa. Si a nivel externo se presenta lo expuesto, el interno no escapa a dicho comportamiento, pues el asistencialismo no permite un crecimiento económico con distribución justa.

El asistencialismo se ha constituido en una trampa para no salir de la pobreza y una forma de disfrazar las estadísticas, como lo demuestra hoy el índice de pobreza multidimensional, en el cual se exhiben avances fantasiosos en reducción de la pobreza cuando se tiene en cuenta el supuesto efecto beneficioso sobre el nivel de vida que generan las limosnas entregadas por el Estado.

La clase dirigente en Colombia expresa una contradicción que da risa, por un lado con discursos que conmueven a los ciudadanos, les piden a éstos que no le entreguen limosnas a los menesterosos para no fomentar la pereza , el vicio , la inseguridad , pero, por otro lado, aplauden que el gobierno central le asigne cada vez más recursos dirigidos a familias en acción, si bien entre otros, dádivas estas que tienen el mismo efecto que las entregadas por un particular a otro.

¹⁸ Publicación Universidad Libre de Pereira

El asistencialismo en Colombia se ha convertido en una alternativa que permite darle a la población pobre una limitada solución a los problemas de sobrevivencia diaria (obtención primaria de comida para alimentarse, salud, medicinas, subsidios); a cambio de ello deben pagar un precio (el apoyo electoral).

El asistencialismo promovido por los gobernantes confunde patología con salud, crea condiciones para atender de manera precaria a la población, se le asigna a esta más de 36 billones de pesos para la atención y muy poco para la prevención, porque a los promotores de éste no les interesa que la población se eduque.

El asistencialismo dirigido por los gobernantes se ha constituido en una forma de comprar votos. En un país donde estos encaminan todas sus acciones a fomentarlo, dejando a un lado la producción y la iniciativa privada, están condenándolo a la desintegración social.

El asistencialismo produce a la larga una involución social aunque en el corto plazo satisfaga necesidades primarias. Este va en contra de la autonomía de los pueblos fomentando la dependencia, llevando a los individuos hacia una actitud pueril, peticionaria y acrítica.

El asistencialismo convierte a las personas necesitadas en sometidas, que carecen de respeto hacia sí mismas, transforma a los individuos en afectos a la misericordia pública y llegan a sentirse incapaces de confiar en sus propias posibilidades para encarar algún proyecto o realizar emprendimientos productivos.

Vargas Llosa plantea que "el elemento decisivo para sacar a una sociedad de la pobreza es el desarrollo de las reservas emprendedoras que existen en los hombres y mujeres.

¿Dónde están nuestros emprendedores?, ¿dónde están los generadores de riqueza?

EL ASISTENCIALISMO NO ES LA SOLUCIÓN

¹⁹A pesar de que el problema de los menores de la calle existe en Villavicencio desde hace muchos años, aún no se ha creado una verdadera conciencia en las instituciones y la comunidad de esta problemática.

Es así como se ha tratado este problema con una política asistencialista, es decir, de solucionar las necesidades inmediatas de comida y ropa, sin tener en cuenta que se trata de un fenómeno muy complejo que requiere de programas integrales para atender todos sus componentes: social, médico, pedagógico, terapéutico, psicológico, entre otros.

El asistencialismo hace que la calle sea más atractiva, pues las personas que la habitan saben que encuentran fácilmente solución a sus necesidades básicas, asegura Jorge Palomino, educador de la calle. Pero debido a los grandes conflictos que enfrentan, los menores no necesitan de este tipo de programas que los obligan a quedarse que no les ofrecen la posibilidad de salir de donde están.

La institución pionera en el trabajo con los menores de la calle es Convídame, corporación que tiene como objeto atender en forma preventiva e integral menores en riesgo de asumir conductas de la calle.

¹⁹ www.eltiempo.com. Junio 5 de 1998.

En otras palabras, Convídame ataca el foco del problema, pues sus programas se encargan de hacer prevención para el menor y la familia, lo que la ha convertido en una escuela de formación de educadores de la calle.

También existen fundaciones cristianas como Nuevo Nacimiento, Gireth y Ovae, que aunque carecen de los recursos necesarios para el sustento de estos programas, ofrecen a las personas de la calle un proceso definido para sacarlos de allí: capacitación, trabajo de granja y promoción laboral, así como la posibilidad de vincularse a programas de desintoxicación.

El director de la Casa del Menor Infractor, Mauricio Henao, coincide en afirmar que la labor se ha venido haciendo es meramente asistencial, pero no se trata el problema de fondo. Por su parte, Palomino asegura que se debe romper con el asistencialismo, pues es necesario analizar el contexto de esta realidad y proporcionar opciones reales a quienes la viven.

Otra de las fallas de las instituciones que trabajan con los menores de la calle es que lo hacen aisladamente, cada una por su lado, para apropiarse de los resultados, desconociendo el trabajo de los demás. En el caso de los programas de origen religioso, no creen en la intervención de los psicólogos y psiquiatras.

Por eso, es necesaria una concientización de las instituciones aportantes, pues aunque sí tienen recursos, no conocen la realidad de esta problemática.

9.2. PARALELO ENTRE POSTURAS SOBRE EL MICROCRÉDITO – MODELO YUNUS – ASISTENCIALISMO

En la exposición de estas tres posturas, se busca establecer como cada una de ellas explica los pro y/o los contra de las mismas, y con estas bases se estructura la idea central del proyecto que en síntesis crea una sinergia entre todas ellas, amparado en un marco constitucional y legal que abre las puertas a nuevos mecanismos que construyen sociedad, País y por qué no una cultura mundial de crecimiento y desarrollo.

Concepto	Microcrédito	Modelo Yunus	Asistencialismo
Tasas	Altas	Se reducen	No se contemplan
Costos Administrativos	Elevados	Se reinvierten siendo estos bajos, en el mantenimiento de la cartera	No se contemplan
Retorno recursos	Riesgo elevado de no retorno	Alta probabilidad de retorno	No se contemplan
Nicho	Microempresas	Mujeres - pobres	Todas las personas que se encuentren en condiciones de pobreza
Acompañamiento profesional a modelo de negocio	En algunos casos se da	No lo contempla por considerar un desviación de la idea de negocio	No se contempla
Entrega condicionada de los recursos	Condicionada a la inversión en la microempresa	Voto de confianza en la inversión dada	La entrega de los recursos sólo se condiciona a la necesidad manifiesta.

Garantías para acceso a recursos	Por su naturaleza sólo exige las garantías que se puedan constituir por el negocio	Confianza	No se requiere
Regulación legal	Cuenta con ella	No se ciñe a esquemas legales	Obedece a políticas públicas

9.3. FUSIÓN MODELOS

Si bien desde el inicio de este proyecto se ha mencionado el Microcrédito como modelo financiero apropiado, podemos observar en el paralelo que el mismo ha sido tratado con cierta reserva por las entidades financieras, por el alto riesgo que este conlleva teniendo en cuenta las faltas de garantías, así como su apretada regulación legal que no le da un margen de operación muy amplio a las entidades prestadoras.

En igual sentido el modelo de Yunus plantea una relación más cercana en cuanto a créditos se refiere, donde las tasas son bajas, los costos administrativos son reinvertidos en el mismo beneficio del prestatario, las probabilidades del retorno de la cartera son muy altas, el nicho tiene una especial concentración en las mujeres, la destinación de los recursos financieros se da bajo un voto de confianza, las garantías de igual manera son la misma palabra y toda esta relación se surte bajo un contexto por fuera de regulación legal alguna.

Entonces si bien el microcrédito como concepto estrictamente financiero y legal se constituye una cara de la moneda, el asistencialismo es la otra cara, donde por el contrario del Microcrédito la entrega de beneficios carece de cualquier tipo de

compromiso por parte del beneficiario y que a pesar de ser una estrategia del Gobierno Nacional de combatir algunos de tantos males que aquejan nuestra sociedad, sólo ataca los síntomas pero no la enfermedad.

Encontramos los extremos en cada una de las posturas que se han tratado, y en el centro de los extremos encontramos el modelo de Yunus que subsume el microcrédito con costos mucho más bajos que los establecidos por las autoridades financieras en el País, y que se traslada a sectores muchos más amplios que los abarcados en el microcrédito, todo esto desde el enfoque que se le da al modelo Yunus como una prestación desde el Estado mismo, sin que con ello se convierta en asistencialismo, pues lo que se pretende es justamente generar una cultura de desarrollo y no de caridad.

El papel del Estado será fundamental, pues a través de políticas públicas que desarrollan fines esenciales del Estado, se estará garantizando a todos los nacionales la efectividad de sus derechos, todos estos asociados a una vida digna y el derecho al trabajo.

En el momento en que el Estado asume el papel protagónico en la prestación del servicio financiero del Microcrédito bajo el esquema de la teoría del profesor Yunus, cuando sus instituciones con el conocimiento en la materia que les atañe, serán los brazos y las piernas de este proyecto de Estado, donde los recursos económicos no serán de particulares, sino del Gobierno Central con la administración por parte de entidades con las calidades del Departamento para la Prosperidad Social, Bancoldex, con la garantía del Fondo Nacional de Garantías, y en fin todas las Instituciones que cuentan con la experticia suficiente para liderar esta propuesta.

9.4. UNIFICACIÓN MARCO NORMATIVO

El contexto normativo es diáfano en mostrar el camino que ha trazado el Gobierno Nacional en la búsqueda constante de alternativas para incentivar la inclusión social, esta senda parte de la CONSTITUCIÓN POLÍTICA:

PREÁMBULO CONSTITUCIÓN POLÍTICA: “Aseguramiento a sus integrantes”
“Trabajo”, “Justicia”, “Igualdad”, “Paz”.

ARTÍCULO 1: “Estado Social de Derecho”, “Dignidad Humana”, “Prevalencia del interés general”

ARTÍCULO 2: “Promoción de la prosperidad general”

ARTÍCULO 13: “Goce de los mismos derechos y libertades, sin ninguna discriminación”.

ARTÍCULO 22: “La paz como un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento”.

La piedra angular de este proyecto en el marco Constitucional está dada, al conjugar las garantías que la Nación les da a sus integrantes, con el papel que juega el Estado Social de Derecho, así como el necesario impulso que le debe dar el Estado a la prosperidad general, el goce indiscriminado de los derechos y la obligación de garantizar la paz como un derecho.

Ahora al hablar de estos derechos, debemos llevarlos por el rumbo de la materialización y ejecución, y es este el momento en que abordamos por la naturaleza del proyecto, el TÍTULO XII DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL, DEL RÉGIMEN ECONÓMICO Y DE LA HACIENDA PÚBLICA:

ARTÍCULO 333: “Fortalecimiento que el Estado promoverá en las organizaciones solidarias, estimulando el desarrollo empresarial”

ARTÍCULOS 334 Y 335: “La actividad financiera, entre otras, es de interés público”

ARTÍCULO 339: “Planificación del gasto público”

ARTÍCULO 357: “Porcentaje de inversión para la competencia que comprende “El Propósito General”.

Después de obtener las directrices normativas en el ámbito económico, con la participación que el Estado debe tener en la estimulación del desarrollo empresarial, la conceptualización de la actividad financiera como de interés público, así como el deber del Gobierno de planificar el gasto público, del cual se desprende una competencia sumamente importante que es el propósito general, ya hemos diseñado la estructura bajo la cual se desprende la autoría del Estado en la prestación del servicio financiero del Microcrédito, pero no desde una noción clásicamente capitalista, sino desde un ángulo más incluyente y solidario; por lo tanto en el ámbito legal existen herramientas idóneas para desarrollar estas disposiciones constitucionales, con LA LEY 715 DE 2001 DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES:

TÍTULO IV, NUMERAL 74.15: “Participación del Propósito General”

DECRETO 111 DE 1996: ESTATUTO ORGÁNICO DEL PRESUPUESTO NACIONAL:

“Regulación sobre la ejecución del presupuesto de la nación”

LEY 1454 DE 2011:” Ley Orgánica de ordenamiento territorial”

ACTOS LEGISLATIVOS 01 DE 2001 Y 04 DE 2007: Adiciona al artículo 347 de la Constitución política, en cuanto al incremento máximo del porcentaje en el Sistema General de participaciones y otras transferencias, en igual sentido el acto legislativo 04 de 2007 modifica el artículo 357; modifica el artículo 356 de la

Constitución política, en cuanto a la fijación de los servicios a cargo de la Nación, de los Departamentos, Distritos y Municipios.

Finalmente con todo el derrotero normativo en materia de hacienda pública y bajo qué parámetros legales el Estado puede destinar recursos para la prestación del Microcrédito, finalmente éstos deben ser contemplados en LOS PLANES DE DESARROLLO PLURIANUALES: como el “Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 y presupuesto de rentas anual.

MICROCRÉDITO

El marco jurídico del Microcrédito es abordado en el punto 9.1.1. , con el propósito de entender el concepto de éste desde el ámbito legal, pero como el mismo modelo del proyecto lo propone, la aplicación del Microcrédito insta a incorporarlo en un contexto social, no competitivo, que cumple fines del Estado, y que por tal razón no debe regirse en el esquema financiero tradicional completamente excluyente, se reitera su aplicación no está propuesta desde su definición estrictamente normativa.

MODELO YUNUS

Su desarrollo se ha dado en un campo experimental, cuya adopción no ha sugerido un esquema legal, por lo que no es preciso definirlo en un entorno normativo, justamente se propone introducirlo en un desarrollo constitucional y legal ya existente, sin que con ello se elimine la posibilidad de darle un apoyo legal y por qué no Constitucional que le dé un carácter más objetivo.

9.5. ETAPAS EN EL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DE LA PROPUESTA PLANTEADA EN EL PROYECTO.

Recogiendo los diferentes aspectos sobre los cuales se fundamenta la presente propuesta, debemos empezar por señalar como en el surgimiento del proyecto debemos escalar los diferentes estaños desde la administración central hasta la local, pues el Presupuesto General de la Nación debe contemplar el gasto requerido para la colocación de recursos económicos, bajo la línea de microcréditos, superando una serie de fases, así:

9.5.1. PRESENTACIÓN PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN QUE INCLUYA LOS RUBROS QUE FINANCIAN LA INICIATIVA, PARA CADA VIGENCIA FISCAL ANTE EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA.

Esta etapa consiste en la iniciativa del ejecutivo en cabeza del Ministerio de Hacienda y crédito Público y el departamento Nacional de Planeación, en someter a consideración del Congreso de la República, donde se da la materialización del programa del gobierno en ejercicio, recogiendo la propuesta de política.

Con esta programación presupuestal se debe mantener el control sobre las asignaciones para gastos de funcionamiento, sin afectar las transferencias de ley, ni el Sistema General de participaciones territoriales (SGP), así como el Plan Nacional de Desarrollo (PND).

El presupuesto General de la Nación está integrado por:

El presupuesto de Rentas

El presupuesto de gastos o ley de Apropriaciones

Las disposiciones generales

Este contenido debe regirse por los siguientes principios presupuestales:

- Principio de Planificación.
- Principio de Anualidad
- Principio de Universalidad
- Principio de Unidad de caja
- Principio de programación integral
- Principio de especialización
- Principio de inembargabilidad

En el Presupuesto de gastos, en lo concerniente a la inversión se identificarán: las fuentes, los usos y la REGIONALIZACIÓN, en este último se identifica la región, el departamento o municipio en el que se ubica cada proyecto, debidamente contextualizada.

El gasto relativo a los recursos para colocación en Microcrédito, se incorporará en primera instancia en el Presupuesto de gastos o ley de apropiación, para que de esta manera se surta una primera instancia.

9.5.2. ESTUDIO Y APROBACIÓN DEL PGN DONDE YA SE ENCUENTRE INCLUIDO EL GASTO EN EL CONGRESO:

Las comisiones de presupuesto de las dos cámaras, evalúan si el proyecto se ajusta o no a los preceptos de la Ley orgánica del presupuesto. Si lo consideran, lo devuelven al Ministerio de Hacienda –DGPPN, para los ajustes pertinentes.

El Ministerio de Hacienda- DGPPN, presentará de nuevo al Congreso el proyecto de presupuesto con las enmiendas efectuadas.

EL ESTUDIO:

El primer debate lo hacen conjuntamente las comisiones, con votaciones por separado, se decide el monto definitivo. El segundo debate se hace en plenarias simultáneas

9.5.3. LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN:

El Gobierno dicta el Decreto de Liquidación del PGN, estando la preparación del proyecto de Decreto a cargo del Ministerio de Hacienda y Crédito público.

Este toma como base el texto de la ley de Presupuesto aprobado por el Congreso, incluyendo las modificaciones realizadas. También incluye el anexo que contiene el detalle del gasto clasificado en secciones o entidades presupuestales distinguiendo en cada una el funcionamiento, servicio de la deuda, y los gastos de inversión. Los gastos de inversión se clasificarán en Programas y subprogramas. En estos documentos especiales, se clasificará los recursos para colocación del Microcrédito, de acuerdo con las entidades territoriales designadas para tal fin, atendiendo la propuesta aquí planteada cuyo

rango de aplicación territorial se circunscribe a la ciudad de Manizales, estaríamos haciendo referencia al Municipio.

9.5.4. EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN:

Este proceso está a cargo de las entidades. Las apropiaciones incluidas en el PGN, se entienden ejecutadas cuando han desarrollado el objeto de la apropiación para el cual fueron programadas en la respectiva vigencia fiscal.

Durante la ejecución, la Dirección General del Presupuesto Nacional y el Departamento Nacional de Planeación, realizan el seguimiento presupuestal del PGN, a los acápite de su competencia.

El municipio de Manizales para la ejecución del Presupuesto, en el cual se encuentra incorporado el gasto para la colocación de microcrédito, a su vez deberá surtir el trámite en el presupuesto municipal a través de un Acuerdo que desarrolle esta materia.

9.5.5. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN:

Este presupone un seguimiento físico y financiero trimestral a través del Sistema de seguimiento a proyectos de inversión –SPI. Es un instrumento de control Social a los recursos de inversión del Gobierno Central del orden nacional (Ministerios, Establecimientos públicos, Departamentos Administrativos, Empresas industriales y Comerciales del Estado, Sociedades de economía mixta). Este sistema permite que funcionarios públicos y la ciudadanía en general, consulten en ambiente

gráfico en Internet, información de seguimiento a los proyectos de inversión de la Nación.

La información que se encuentra disponible a través del SPI, es:

- Apropiaciones inicial y vigente del proyecto
- Objeto y alcance
- Localización geográfica
- Controles (visitas e informes trimestrales)
- Estados
- Cronogramas
- Avances en indicadores
- Listado de contratos y su ejecución
- Soportes documentales y fotográficos

El municipio de Manizales de acuerdo con el planteamiento dado en este proyecto, una vez facultado a través del Presupuesto General de la Nación, deberá incorporarlo en el plan de desarrollo del municipio, el cual surtirá el trámite de un proyecto de Acuerdo.

9.5.6. ENTIDADES TERRITORIALES

La constitución Política establece en su artículo 352, que la Ley Orgánica del Presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las Entidades Territoriales, y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar.

Así las cosas, en lo relacionado con el Plan General de Desarrollo y la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales, seguirán el mismo trámite especificado del Presupuesto General de la Nación.

La inclusión en este Presupuesto, de una política pública continuando con la decidida intención del Gobierno Nacional de reducir los índices de pobreza y de desigualdad, la cual garantizará la destinación de recursos para el desembolso de microcréditos que apoyarán al creciente sector catalogado como pobre, en el desarrollo, puesta en marcha y sostenimiento de ideas productivas, que le permitan generar ingresos para sus núcleos familiares en principio, de forma constante, aislando cualquier asomo de exclusión o desigualdad.

9.6. PLANTEAMIENTO DEL PROYECTO COMO POLÍTICA PÚBLICA

La propuesta presentada a través de este proyecto investigativo, así como se ha venido planteando en todo su desarrollo sugiere su incursión y tratamiento en un contexto de Política Pública, lo cual permitirá avanzar en ella abordándola como un programa especial del Gobierno, que contará con todo el apoyo necesario de las Instituciones del Estado.

Teniendo en cuenta que la muestra en esta investigación se circunscribe a la ciudad de Manizales, el derrotero que a continuación se mostrará se refiere al trámite en el proceso de surgimiento, elaboración y ejecución de una política pública a nivel municipal.

QUÉ ES UNA POLÍTICA PÚBLICA:

A partir de experiencias se ha venido consolidando una definición de política pública, en los siguientes términos:

“La política pública entendida como el conjunto de decisiones políticas y acciones estratégicas que llevan a la transformación de una realidad social, que tanto los ciudadanos y ciudadanas como quienes representan al Estado han determinado como importante o prioritaria de transformar, dado que subsisten en ella condiciones de desequilibrio y desigualdad que afectan la calidad de vida. La política pública plantea una distribución diferente de lo existente, en especial y de manera estructural, del poder y su relación con la distribución de los bienes o servicios, y de éstos en atención a la materialización de los derechos individuales y colectivos teniendo en cuenta contextos y territorios políticos y sociales.”

CICLO DE LA POLÍTICA PÚBLICA

9.6.1. ELABORACIÓN DE LA AGENDA PÚBLICA

En esta fase se establecen participativamente las orientaciones y reflexiones, que guiarán todo el proceso de desarrollo de la política pública, se construye identificando cuál es la realidad que caracteriza a la población y al territorio, teniendo en cuenta las siguientes:

ACCIONES ESTRATÉGICAS:

- Identificación del Marco de Referencia: Este debe abordar los siguientes aspectos:
 - Revisión previa de los marcos normativo, conceptual, ético – político y analítico: instrumentos jurídicos y de planeación vigentes, documentos conceptuales y analíticos.
 - Delimitación temática, poblacional y espacial: Se espera que a través del reconocimiento colectivo de las circunstancias que caracterizan la dinámica social, se pueden establecer el por qué y el para qué de la política pública.
 - Para la definición precisa del alcance de los factores involucrados, el marco de referencia incluye la elaboración de un DIAGNÓSTICO que permita conocer la situación real y concreta, para actuar con eficacia.

- Identificación del problema, condición, situación o potencialidad:
Partir de una situación, condición, problemática, o potencialidad, permite identificar aquello que se desea transformar mediante las acciones de las autoridades públicas en el marco de sus competencias legales y constitucionales. Así, el ejercicio inicia su desarrollo con la caracterización de la situación, condición o problemática que se pretende transformar.

Para ello, una vez definida la delimitación temática, poblacional y espacial soportada en datos y evidencia medible, se continúa el flujo de decisión hacia la identificación y caracterización de los factores, los determinantes, entre otros elementos del objeto de análisis.

9.6.2. FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA:

En el desarrollo de esta fase lo que se aborda, es la construcción de la estructura de la política que permitirá alcanzar su propósito, para lo cual se deben definir, la menos, los siguientes aspectos:

- Finalidad de la política pública.
- Objetivo general de la política pública.
- Objetivos específicos.
- Estructura de la política
- Metas
- Ejes de acciones o actividades
- Seguimiento, monitoreo y evaluación.}

Esta fase se construye sobre los resultados obtenidos en el análisis del problema, la situación o realidad necesaria de transformar, los cuales determinaron la agenda pública o el horizonte de sentido. El propósito de la fase de formulación es identificar con precisión respuestas integrales a los factores o determinantes de las situaciones, condiciones, problemáticas o potencialidades identificadas.

ACCIONES ESTRATÉGICAS:

- Selección de alternativas posibles: Identificación de las alternativas de transformación de las situaciones, condiciones, problemáticas o potencialidades identificadas, valoración técnico – política de las estrategias de acción (recursos, tiempo, riesgos, efectos generados, etc.)
- Definición y desarrollo de la estructura de la política: Finalidad, Objetivo general, Objetivos específicos, ejes o líneas de política, metas, acciones o actividades, seguimiento, monitoreo y evaluación, responsables y financiación.
- Elaboración del documento técnico de la política: Marcos de la política pública: ético, normativo, conceptual, analítico, objetivos y fines de la política, estructura de la política pública (según se determine) donde se identifican las acciones estratégicas, dimensiones, ejes, líneas de acción, orientaciones para la implementación de la política.

Definición y desarrollo de la estructura de la política:

- Finalidad de la política pública.
- Objetivo general de la Política Pública.
- Objetivos específicos.
- Estructura de la política.

- Metas.
- Ejes de acciones o actividades.
- Seguimiento, monitoreo y evaluación.
- Responsables.
- Financiación.

9.6.3. ADOPCIÓN DE LA DECISIÓN:

Este aspecto hace referencia de manera simple a los distintos canales de manifestación del gobierno hacedor de política pública o de las autoridades administrativas o legislativas competentes (Decretos, Acuerdos, Resoluciones, etc.), que recogen la decisión formulada de manera precisa y dan paso a su fase de ejecución.

En esta fase se elabora y presenta para su trámite, el respectivo proyecto de acto administrativo distrital que adopta la política pública formulada, con la documentación que sustenta su proceso de construcción.

ACCIONES ESTRATÉGICAS:

- Elaboración y trámite del proyecto de acto administrativo:
Elaboración del Proyecto de acto administrativo (con la documentación que sustenta el proceso de construcción de la política a adoptar).

9.6.4. IMPLEMENTACIÓN:

Este es un momento crucial en todo el flujo de decisión del gobierno distrital hasta aquí adelantado. En efecto, significa la gestión de la decisión que permite materializarla para transformar la situación, condición, problemática o potencialidad considerado como objeto de la política pública.

La implementación inicia con el proceso de discusión y diseño de los programas, planes, proyectos y servicios que materializan los objetivos y acciones planteadas desarrollen la fase de formulación, en los cuales es relevante habilitar espacios de participación social para promover el modelo de gestión pública participativa.

ACCIONES ESTRATÉGICAS:

- Implementación de la política: Coordinación y concertación con los sectores involucrados, las acciones a realizar; diseño del plan de acción; posible armonización de planes, programas o proyectos.

Para empezar la implementación de lo formulado, deberán identificarse y activarse los escenarios de coordinación intersectorial que permitirán articular y concertar el desarrollo de esta fase de manera racional y adecuada, en especial, con los actores directamente involucrados.

El sector administrativo o entidad (es) coordinador (as) de la implementación de la política, planeará (n) la ejecución de esta fase a partir del diseño de una matriz o plan de acción que oriente la labor con base en todos los aspectos hasta aquí definidos.

En este estado del proceso, es posible que se identifiquen planes, programas y/o proyectos ya existentes que por su contenido y enfoque, deberían integrarse a la política en proceso y que aportarían insumos para el logro de su objetivo.

9.6.5. EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA IMPLEMENTADA:

Se hace un seguimiento como un proceso de apoyo a la gestión (comprendida su retro-alimentación y basada en indicadores), orientado a la solución de problemas que se plantean durante la ejecución de la política, con el fin de verificar si se están alcanzando los objetivos planteados.

Este se desarrolla en términos de los recursos utilizados, las metas intermedias cumplidas, así como el presupuesto previsto, y las estrategias de acuerdo con su periodicidad.

En el monitoreo se va supervisando y evaluando el grado de éxito o fracaso en la ejecución de la política pública a partir de proyectos y/o programas respecto al logro de los objetivos. El objetivo principal se enfoca a identificar las falencias a tiempo, con el fin de realizar las modificaciones pertinentes si es el caso, y cumplir con las metas definidas basadas en los objetivos.

Finalmente la evaluación constituye una herramienta para encarar los tres principales retos de los gobiernos contemporáneos: comprender, comunicar y controlar. Los Gobiernos deben comprender lo que pasa con los procesos sociales inducidos por la acción pública para fundamentar de la manera más acertada posible las acciones futuras; los regímenes políticos tienen también la obligación de comunicar para explicar con base en una información argumentada y dialogar con su público, con el fin de conseguir el respaldo de sus acciones; por último los

gobiernos no pueden dejar de ejercer un control sobre las actividades que realizan.

10.RECOMENDACIONES

Se establecen como aspectos importantes para tener en cuenta en el desarrollo del proyecto:

- El apoyo desde las Instituciones Regionales en el impulso de políticas públicas, que desarrollen el proyecto de la prestación del Microcrédito directamente por el Estado.
- Las políticas públicas desarrolladas deben ser incluidas en el plan de desarrollo, así estas serán incluidas en el Presupuesto General.
- El Presupuesto General será ejecutado en las instancias pertinentes a través de la regionalización del mismo, una vez se transfieran los recursos a las entidades territoriales, por ende cada departamento o municipio debe ser garante en la ejecución eficiente de dicho presupuesto, para que la iniciativa propuesta no pierda su norte.
- Una fortaleza fundamental en la propuesta de la prestación del Microcrédito directamente por el Estado, es el control que éste debe ejercer sobre los ejecutores de los recursos destinados para tal fin.

11.CONCLUSIONES

Dado que el enfoque de este proyecto de Investigación tiene un elevado componente social de alto impacto, es claro que las soluciones que se proponen para enfrentar el problema, no son de carácter definitivo, sino parcial, pero con probabilidades amplias en su aplicación, lo cual las hace objetivamente viables.

Con base en los estudios realizados el Microcrédito es una herramienta socio-económica, que implementándose en nuestra sociedad, ha sido subutilizada, y que si logramos ampliar el rango de aplicación de la misma estaríamos logrando que más sectores marginados se vean beneficiados por esta figura.

Con la inclusión del Microcrédito en el esquema de las competencias enmarcadas en la legislación colombiana, en el tema de la transferencia de recursos a los entes territoriales, estamos alcanzando un status legal y esencial de este servicio de Microcrédito, y de esta manera se podrá ejercer un mejor control en la igualdad del acceso a este servicio.

En la medida que los recursos que transfiera el Estado para los fines antes mencionados, se administren y distribuyan por un organismo idóneo y con el apoyo de otros entes con amplio criterio en la materia, organismo como aquellos que se proponen en la parte inicial y que han sido creados por el Estado para cumplir los presupuestos que se plantean aquí, a través de los cuales se optimizarán los mismos y se asegura que más personas puedan ser acogidas por esta política estatal.

12.BIBLIOGRAFIA

Enciso Vanegas Camilo Alberto. "La igualdad Compleja de Michael Walzer y los fallos económicos de la Corte Constitucional" Bogotá. 2007, pp. 36.

Revista electrónica. EL BANCO DE LOS POBRES POR MUHAMMAD YUNUS Conferencia Muhammad Yunus. Traducción de la Fundación Rafael del Pino www.letraslibres.com. Consultado 10/junio/2010.

Marta Bekerman, Microcrédito y capacitación. En revista "COMERCIO EXTERIOR" VOL. 59, NÚM. 7.2009, pp.523-532.

Santiago Pérez y Germán Contreras. En revista DINERO, No.210.2004.pp 60-62.

Gunther Held. Políticas de crédito para empresas de menor tamaño con bancos de segundo piso: experiencias recientes en Chile, Colombia y costa Rica. En revista "FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO" CEPAL. No. 84.1999.

Revista Equidad y Desarrollo N°. 10/Julio – Diciembre de 2008. Román Leonardo Villareal Ramos. Una mirada al Grameen Bank y al microcrédito en Colombia

Revista electrónica. La República.com.co. Concepto Microcrédito. www.gacetafinanciera.com. Consultado 9/octubre/2013.

Javier Serrano Rodríguez. Microfinanzas e instituciones microfinancieras en Colombia. En publicación de las Naciones Unidas. Serie Financiamiento del desarrollo N° 212. ISSN versión electrónica 1680-8819. MAYO 2009, Santiago de Chile.

Muhammad Yunus. Conferencia Magistral del Profesor Muhammad Yunus, Director y Fundador del Grammen Bank de Blangladesh. Publicación electrónica de la Fundación Rafael del Pino.

EL ASISTENCIALISMO EN COLOMBIA. Publicación Universidad Libre de Pereira www.unilibrepereira.edu.co. Consultado 6/octubre/2013.

El Asistencialismo no es solución – Publicación eltiempo.com . Junio 5 de 1998 – Consultado 6/octubre/2013

Página web Ministerio de Hacienda Pública. Presentación Proyecto de ley de Presupuesto General de la Nación - 2013. www.minhacienda.gov.co Consultado 30/Octubre/2013.

Página web Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Proceso presupuestal en Colombia. www.esap.edu.co Consultado 30/Octubre/2013.

Página web. <http://web.presidencia.gov.co/sp/2009/febrero/01/01012009.html>

Página web. www.planificación.gob. “Guía para la formulación de políticas públicas sectoriales”.

Guía para la elaboración de política pública distrital. Documento electrónico Alcaldía de Bogotá. www.alcaldiabogota.gov.co. Consultado el 31 de Octubre de 2013.

Documento electrónico, semana económica, julio 29 de 2013. Asobancaria

Documento electrónico “Microfinanzas e instituciones microfinancieras en Colombia. Javier Serrano Rodríguez. Sección de estudios del desarrollo de la comisión económica para América Latina y el Caribe CEPAL.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley. 715/2001. Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros. Diario Oficial 44654 del 21 de diciembre de 2001.

Constitución Política de Colombia. Arts.151, 288, 356,357.

A.L. 01/2001.

A.L. 04/2007.

Ley 590 de 2000

Decreto 919 de 2008